

**SINDICATURA
DE GREUGES
DE BARCELONA**



2014

**INFORME
AL PLENARI
DEL CONSELL
MUNICIPAL**

SÍNDICA DE GREUGES

Maria Assumpció Vilà Planas

ADJUNT A LA SÍNDICA DE GREUGES

Marino Enrique Villa Rubio

CAP DE GABINET DE LA SÍNDICA

Natàlia González del Pueyo

ASSESSORIA TÈCNICA I JURÍDICA

Pilar Aldea Lacambra: circulació i habitatge

Mercè Bassedas Ballús: habitatge i serveis socials

Anna Maria Botella Muñoz: transport i serveis socials

Amàlia Ganga Viñes: urbanisme i seguretat

Francesca Reyes Pozo: estrangeria i gestió de serveis

Montserrat Saltó Oliva: educació i participació

Manuel María Sanz Bazán: medi ambient i hisenda

SECRETARIA

Mercedes Tello Díaz

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

Internet: www.sindicadegreugesbcn.cat

Correu electrònic: sindicadegreuges@bcn.cat

Presentació

La institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha complert 10 anys de servei a la ciutadania de Barcelona; crec en consciència que hem fet feina en la salvaguarda dels drets de la ciutadania i hem donat continuïtat a la tasca endegada per la meva predecessora, Pilar Malla.

El present informe –cinquè del meu mandat– conté, com és de llei, l'inventari de les meves intervencions a demanda dels ciutadanes i ciutadans, i també les endegades d'ofici per iniciativa pròpia amb ocasió d'assumptes d'especial rellevància. Conté a més una avaluació de les queixes i les respostes dels organismes municipals implicats. També hi figuren un seguit de recomanacions sobre aspectes millorables de la gestió municipal.

Aquest és l'últim informe ordinari que correspon al mandat de cinc anys, i en coincidir amb la modificació de la llei de la Carta Municipal de Barcelona per incloure la institució de la Sindicatura de Greuges, fem consideració de les experiències més significatives d'aquests anys i ens pronunciem sobre com ha de ser en un futur immediat la defensoria de la ciutadania de Barcelona per donar un millor servei a les persones que viuen a la nostra ciutat o hi són de pas.

Com a assumptes més significatius d'aquests anys hem de fer esment de la contínua lluita per la millora dels serveis socials, i la permanent reivindicació d'esmerçar més recursos en habitatges de lloguer social; també les actuacions d'ofici sobre l'ús de la bicicleta a la ciutat, el servei Bicing, el sistema de notificacions de multes, el transport porta a porta de persones discapacitades, o les insistents recomanacions sobre el control de la contaminació acústica i les mesures de l'Ordenança per a la convivència.

El més destacat de l'any 2014, a banda de les habituals supervisions en matèria d'urbanisme, seguretat, transport, procediments administratius i protecció social, ha estat la intervenció d'ofici sobre el Reglament d'habitatges d'emergència i la proposta per consolidar i millorar l'eficàcia de la Sindicatura de Greuges dotant-la de reconeixement legal en la Carta Municipal de Barcelona.

Davant el 2015, que serà un any electoral, he d'encoratjar el nou consistori electe a potenciar la funció de la Sindicatura de Greuges de Barcelona dins el marc de la Carta Municipal per tal que el Govern municipal pugui comptar amb una institució independent de supervisió dels serveis municipals, i la ciutadania tingui una garantia òptima que els seus drets són respectats, tal com proclamen la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat i a la Carta de Ciutadania - Carta de Drets i Deures de Barcelona; i a aquests efectes els demano que aprovin un reglament orgànic municipal que doti d'eficàcia les decisions de la Sindicatura, les quals –dictades des de l'objectivitat, la legalitat i l'equitat– són l'última esperança per a molts ciutadans i ciutadanes que se senten agreujats en els seus drets fonamentals per alguna mala actuació municipal.

M. Assumpció Vilà i Planas

Síndica de Greuges de Barcelona
Barcelona, gener de 2015

Títol I	LA INSTITUCIÓ DE LA SÍNDICATURA DE GREUGES EL 2014	5
Capítol 1	FUNCIÓ DE LA SINDICATURA	7
	1.1. La Sindicatura de Greuges en acabar l'any 2014	
	1.2. La salvaguarda dels drets humans a la ciutat	
Capítol 2	LA SINDICATURA: PROCEDIMENTS I MITJANS	13
	2.1. Procediments de supervisió de l'activitat municipal	
	2.2. Efectes de les decisions de la Síndica	
	2.3 Recursos humans i materials de la Sindicatura de greuges	
Capítol 3	MEMÒRIA D'ACTIVITATS DE LA SÍNDICA DE L'ANY 2014	23
	3.1. Presentació d'informes	
	3.2. Difusió i presència pública	
	3.3. Relacions externes	
Títol II	INTERVENCIONS SUPERVISORES	31
Capítol 1	HÀBITAT URBÀ	33
	1.1. Habitatge i dignitat	35
	1.2. Urbanisme i ciutat	51
	1.3. Medi ambient	63
Capítol 2	CARRER I CONVIVÈNCIA	69
	2.1. Transport públic, circulació i vialitat	71
	2.2. Llibertat cívica i seguretat ciutadana	87
	2.3. Ús i manteniment de l'espai públic	97
	2.4. Accessibilitat i mobilitat personal	101
Capítol 3	ADMINISTRACIÓ PÚBLICA	109
	3.1. Atenció al públic i participació ciutadana	111
	3.2. Procediments administratius	119
	3.3. Activitat econòmica	129
	3.4. Hisenda municipal	137
	3.5. Funció pública i treball a l'Administració	143
Capítol 4	PERSONES I SOCIETAT	149
	4.1. Serveis socials	151
	4.2. Salut	159
	4.3. Educació i esport	165
Títol III	CONCLUSIONS I RECOMANACIONS	177
Secció 1	UNS TEMES D'ESPECIAL ATENCIÓ	
A	Habitatge	179
B	El medi ambient	184
C	Transport públic i vialitat	189
D	L'accessibilitat i el dret a la vida independent	199
E	Llicències d'activitat econòmica	204
F	El treball al servei públic	211
G	Hisenda municipal	215
H	Serveis socials	218
I	Prostitució	223
J	Assentaments poblacionals irregulars	225
K	Infància en risc i igualtat d'oportunitats	229
Secció 2	EPÍLEG: EL FUTUR DE LA SINDICATURA DE GREUGES	235
Títol IV	CLASSIFICACIÓ I RELACIÓ D'INTERVENCIONS	239
1	Classificació i resum estadístic de queixes	
2	Relació completa de queixes i actuacions d'ofici 2014	

TÍTOL I. LA INSTITUCIÓ DE LA SÍNDICATURA DE GREUGES L'ANY 2014

*La ciutat és, avui, l'espai de totes les trobades i, per tant, de totes les possibilitats.
També és el terreny de totes les contradiccions i de tots els perills:
en l'espai urbà de fronteres incertes apareixen totes les discriminacions
arrelades a l'atur, a la pobresa, al menyspreu de les diferències culturals,
mentre que, alhora, s'esbossen i es multipliquen pràctiques cíviques i socials de solidaritat.*

Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat

Títol I LA INSTITUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES L'ANY 2014

Capítol 1 FUNCIO DE LA SINDICATURA

- 1.1. La Sindicatura de Greuges en acabar l'any 2014
- 1.2. La salvaguarda dels drets humans a la ciutat

Capítol 2 LA SINDICATURA: PROCEDIMENTS I MITJANS

- 2.1. Procediment de supervisió de l'activitat municipal
- 2.2. Efectes de les decisions de la síndica
- 2.3. Recursos humans i materials de l'oficina de la síndica

Capítol 3 MEMÒRIA D'ACTIVITATS DE LA SÍNDICA DE L'ANY 2014

- 3.1. Presentació de l'informe anual 2013
- 3.2. Difusió i presència pública
- 3.3. Sindicatures de Greuges municipals
- 3.4. Inclusió de la Sindicatura a la Carta Municipal de Barcelona

CAPÍTOL 1 FUNCIÓ DE LA SINDICATURA



7

1.1. LA SINDICATURA DE GREUGES EN ACABAR L'ANY 2014

L'any 2014 marca un abans i un després en la història de la Sindicatura de Greuges de Barcelona. La Carta Municipal de Barcelona va ser modificada pel Parlament de Catalunya a iniciativa de tots els grups polítics municipals i va establir:

La Sindicatura de Greuges de Barcelona és la institució municipal que té la funció de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans de Barcelona i, també de totes les persones que es trobin a la ciutat sense ésser-ne residents, especialment pel que fa als drets i les llibertats emparats per la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat. Amb aquesta finalitat pot supervisar les activitats de l'administració municipal.

Aquesta és la definició que fa la llei de la defensoria cívica de Barcelona, que inclou el mandat de supervisar les activitats de l'Administració de la ciutat.

El mandat i la funció no han canviat des que va entrar en funcionament 10 anys enrere però la ratificació amb rang de llei que ha operat el Parlament de Catalunya el desembre de 2014 obliga a més. Obliga d'entrada a rellegir el text de la llei per tal de cercar en el sentit propi de les seves paraules l'abast del mandat del legislador, i tractar d'entendre i d'interpretar el dret de la ciutadania davant la mateixa síndica: què és el que els barcelonins poden exigir i esperar de la persona titular de la institució, perquè del que no hi ha dubte és que la Sindicatura és un instrument de la ciutadania, no del Govern de la ciutat. Amb aquesta llei s'està atorgant als ciutadans i ciutadanes un dret de garantia especial. Veiem l'abast d'aquest dret en una primera exegesi del text legal sobre la institució:

1. Tot i ser una *institució municipal* no es defineix la Sindicatura com un òrgan de l'Administració municipal sinó com un organisme que duu a terme una funció d'interès públic consistent a defensar les persones, defensar-les de l'Administració municipal. El que s'institueix així és una funció personificada en un càrrec elegit per l'assemblea municipal (o electe directament per la ciutadania, si així s'arriba a legislar).

2. La *funció*: el càrrec electe –síndica o síndic– és investit d'una “la funció” que és pròpia i indeclinable. Per funció entenem, segons el significat apropiat del diccionari de la llengua, que és l'acció que pertany fer a una persona pel seu càrrec, i aquesta acció la relliguem amb l'accepció núm. 10 del mateix diccionari de l'IEC: “Interdependència de les parts que formen un sistema social, llur aportació positiva a ell i llur grau d'integració en ell”.

3. *Defensar*: l'acció que correspon a la Sindicatura de greuges és “defensar” i per tant comporta un posicionament proactiu per ajudar les persones, la qual comprèn molts matisos “defensar contra allò que l'ataca o amenaça de causar-li un dany qualsevol”, “defensar algú el seu honor, els seus drets, els seus interessos”, “defensar una causa, una opinió, una teoria”, “defensar d'una acusació, d'un retret, de les crítiques”, “defensar algú del fet de què se l'acusa”, “sostenir la innocència d'algú contra les persones que l'acusen, pledejar la seva causa” o “sostenir la certesa, la justícia, etc., d'alguna cosa contra l'opinió, l'actitud, etc., d'altri.” Així doncs, l'acció defensora implica una actuació en múltiples dimensions sempre que tinguin a veure amb els drets fonamentals i les llibertats públiques.

4. *Drets fonamentals, i llibertats públiques*: la matèria objecte de defensa queda acotada pels conceptes i drets i llibertats definits a la Constitució espanyola i amb especial referència als previstos a la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, que, si bé aquests últims no són dret positiu, han estat elevats a obligació municipal per la mateixa llei de la Carta Municipal de Barcelona. Al capítol 2 d'aquest títol fem la relació d'aquests camps.

5. L'àmbit subjectiu *ciutadans de Barcelona...* de l'acció de la Sindicatura s'enuncia molt àmpliament, però es delimita de forma deficient. Sembla clar l'interès a emparar totes les persones afectades per l'acció perjudicial de l'Administració municipal, i això ens orientarà, però l'acotació efectuada al text de la llei es queda curta en enumerar-les només amb relació a la presència física (persones que es trobin a la ciutat, estiguin o no empadronades a la ciutat) obviant casos de relació administrativa o civil a la ciutat sense presència física (propietaris, contribuents, responsables tercers d'infraccions...) que també els podem entendre apoderats amb el dret de demanar la defensa per la Sindicatura. Tampoc no s'hi fa esment de les persones jurídiques, la qual cosa planteja problemes interpretatius addicionals.

6. El mètode consisteix a *supervisar les activitats de l'administració*. Supervisió és sotmetre a examen (alguna cosa, una activitat) per comprovar-ne la correcció. Així, la funció de la síndica de supervisió es pot dur a terme per la via d'informe, de comprovació material del funcionament dels serveis, i ha de poder comptar per a la indagació amb els mitjans complementaris aliens a l'Administració.

7. Les *activitats de l'administració municipal*. Aquest àmbit material és exhaustiu, no fa exclusió de cap mena, i cal recordar com l'activitat municipal recorre tots els àmbits de la vida humana “de la cuna a la tumba” i pot abastar més enllà del actes administratius purs. Les activitats inclouen les deduïdes pels representants municipals en els organismes aliens en què l'Ajuntament té participació oficial.

1.2. LA SALVAGUARDA DELS DRETS HUMANS A LA CIUTAT

Un nou impuls s'ha produït en la defensa dels drets humans amb la reforma de la Llei de la Carta Municipal de Barcelona pel Parlament de Catalunya.

Els drets fonamentals i les llibertats que la síndica –ara per disposició del legislatiu català– ha de defensar són evidentment els garantits pel títol primer de la Constitució espanyola, on simultàniament es crea la institució del Defensor del Poble. L'àmbit material dels drets fonamentals és molt indefinit tot i la profusa redacció tant de la mateixa Constitució com de les fonts de referència, en especial la Declaració Universal dels Drets Humans.

D'aquesta Declaració prenem com a punt de referència permanent per a la valoració de tota actuació de l'Administració municipal el dret a la igualtat, que és el primer dret humà, i té dues dimensions: la de la llei igual per a tothom i la d'oportunitats que facilitin l'equitat en l'obtenció dels mitjans de vida. Tota la resta d'enunciats de drets i llibertats l'hem de entendre sense perdre de vista mai els valors superiors que enuncia l'article primer de la Carta Magna: “Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de Dret, que propugna com a valors superiors del seu ordenament jurídic la llibertat, la justícia, la igualtat i el pluralisme polític”.

Així, la Sindicatura de Greuges està creada per supervisar l'Administració municipal tot vetllant perquè no es produeixin situacions de greuges, com ara serien:

- ✓ L'atemptat a la dignitat o al lliure desenvolupament de la personalitat de qualsevol persona amb independència del seu origen i circumstància (art. 10 CE).
- ✓ El tracte desigual entre els espanyols davant la llei amb discriminació per circumstàncies personals o socials (art. 14 CE).
- ✓ El perill o lesió en la integritat física o moral, o el sotmetiment a una persona a tractes inhumans o degradants, o que fereixin la seva dignitat (art. 15 CE).
- ✓ El fet de posar impediments o tenir prejudicis relacionats amb la llibertat ideològica, religiosa i de culte (art. 16 CE).
- ✓ L'atemptat a la llibertat i la seguretat física amb compulsions il·lícites (article 17 de la CE).
- ✓ L'ofensa a l'honor, ja que la Constitució en garanteix el dret (art. 18 CE).
- ✓ L'agressió a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, a la inviolabilitat del domicili o al secret de les comunicacions (art. 18 CE), cosa que inclou la immissió d'agents físics com el soroll en la intimitat de la llar.
- ✓ La imposició de dificultats a la llibertat de residència i moviment pel territori nacional (art. 19 CE).
- ✓ L'obstrucció a la llibertat d'expressió i d'informació o la imposició de dificultats injustificades per comunicar i rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió (art. 20 CE).

- ✓ L'obstrucció a la creació literària, artística, científica i tècnica (art. 20 CE).
- ✓ Els impediments a l'exercici del dret de reunió o manifestació (art. 21 CE).
- ✓ Els obstacles a la participació en els afers públics o a l'accés a la funció pública (art. 23 CE).
- ✓ La manca de garanties en l'aplicació de sancions administratives (art. 25 CE).
- ✓ La no-satisfacció dels drets relatius a l'educació, tant de l'alumnat, o de qui el representa, com del professorat (art. 27 CE).
- ✓ L'existència de dificultats injustificades a l'exercici dels drets sindicals, de vaga i de negociació col·lectiva (art. 28 i 37 CE).
- ✓ La desatenció al dret fonamental de petició (art. 29 CE).
- ✓ La no-aplicació dels drets vinculats a l'equitat pressupostària i als tributs (article 31 de la CE).
- ✓ La intromissió il·legítima en el dret a la propietat, la no-consideració de la seva vinculació social, o l'expropiació injustificada (art. 33 CE).
- ✓ La desatenció als drets laborals (art. 35 CE).
- ✓ L'existència de dificultats injustificades a la llibertat d'empresa (art. 38 CE).

Hi ha un segon grup d'enunciats de drets en el text constitucional que revesteixen la forma de principis rectors de la política social i econòmica. En aquest segon grup de drets constitucionals manca un desenvolupament legislatiu per a la seva eficàcia, com ara en la protecció de la família i la infància, però efectuat el desplegament legislatiu la seva eficàcia és plena i la intervenció de la Sindicatura de greuges inexcusable.

Aquest conjunt inclou:

- ✓ la protecció social, econòmica i jurídica de la família i els infants (art. 39 CE);
- ✓ la promoció de les condicions favorables per al progrés social i econòmic i per a una distribució de la renda personal més equitativa; d'una manera especial, la política orientada cap a la plena ocupació (art. 40 CE);
- ✓ les prestacions assistencials i complementàries de la Seguretat Social (article 41 de la CE);
- ✓ la tutela de la salut pública per mitjà de mesures preventives i de les prestacions i dels serveis necessaris. I també la facilitació de la utilització adequada del lleure (art. 43 CE);
- ✓ la promoció i tutela de l'accés a la cultura i a la ciència (art. 44 CE);
- ✓ el dret de tothom a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona (art. 45 CE);
- ✓ la conservació i l'enriquiment del patrimoni històric, cultural i artístic (article 46 de la CE);
- ✓ la realització del dret a un habitatge digne i adequat i a una regulació de la utilització del sòl d'acord amb l'interès general que impedeixi l'especulació (article 47 CE);
- ✓ la realització d'una política de prevenció, tractament, rehabilitació i integració de les persones amb discapacitat, a les quals s'ha de prestar l'atenció especialitzada que requereixen i se'ls ha d'emparar especialment en la consecució dels drets constitucionals (art. 49 CE);
- ✓ la promoció del benestar de la gent gran mitjançant un sistema de serveis socials que atengui els problemes específics de salut, habitatge, cultura i lleure (article 50 de la CE);

- ✓ la protecció eficaç de tothom com a persones consumidores i usuàries en la seva seguretat, la seva salut i els seus legítims interessos econòmics (art. 51 CE).

A efectes ampliatis i interpretatius donem per assumits els drets i principis rectors continguts a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya al llarg del text del present informe, però pel que fa les obligacions concretes de l'Ajuntament de Barcelona amb la seva població és d'especial importància la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat

L'Ajuntament per pròpia iniciativa va subscriure la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat (CESDHC), i posteriorment va elaborar internament la denominada Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona (CCDDDB) en un acte de dignitat política d'autoimposició d'obligacions, la nostra ciutat es presenta així com a abanderada dels drets cívics, perquè els drets enunciats a la CSDHC ja han estat consolidats amb rang de llei en fer-se esment de la nova regulació de la Carta Municipal. Tots aquests drets de tercera generació inclouen un plus de qualitat sobre els enunciats anteriorment, tot i que es refereixen a àmbits concurrents, i comprenen la facilitació de:

- ✓ Els drets i deures d'ordre sociològic: dret a la ciutat, participació, igualtat i no-discriminació, llibertat cultural, lingüística i religiosa, associació, reunió i manifestació, informació.
- ✓ Els drets i deures comunitaris: vida privada i familiar, treball i lleure, salut, habitatge, llibertat i seguretat.
- ✓ Els drets i deures de la solidaritat: protecció als col·lectius més vulnerables, accessibilitat i integració.
- ✓ Drets i deures culturals: participació en la vida cultural, en el patrimoni cultural i arquitectònic, i en la formació.
- ✓ Drets i deures ambientals: urbanisme, dret a un medi ambient sa i tranquil·litat.

Tota aquesta relació de deures municipals ha d'estar integrada per activa o per passiva a les ordenances municipals i és funció de la Sindicatura també avaluar aquestes normes municipals per tal de ponderar la integració deguda dels principis generals del dret i del dret natural.

També és matèria objecte de supervisió per la síndica l'acompliment dels principis i normes concrets d'una bona Administració derivats dels articles 9 (Administració proactiva), 103 (Administració objectiva, eficaç i sotmesa al dret) i 105 (Administració reglada) de la CE. Aquests principis instrumentals quan s'apliquen bé fan bona l'Administració i tenen una especial importància en la realització dels drets relatius al règim jurídic de l'Administració local, que podem compendiar, pel que fa als drets i deures dels veïns, de la manera següent:

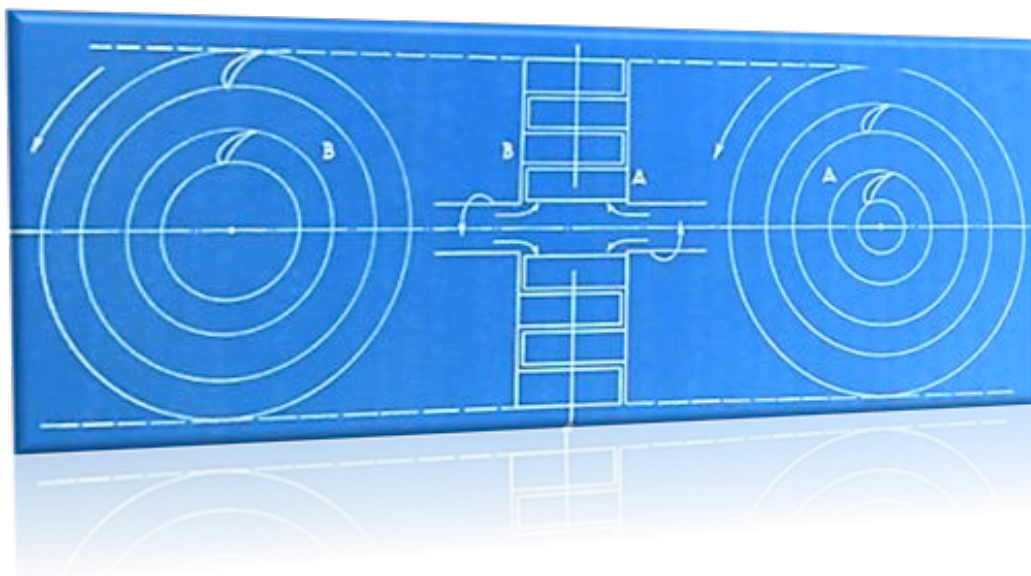
- ✓ Ser elector i elegible, d'acord amb el que disposa la legislació electoral.
- ✓ Participar en la gestió municipal, d'acord amb el que disposen les lleis i els reglaments propis del municipi i, si escau, quan els òrgans de govern i de l'Administració municipal demanin la col·laboració amb caràcter voluntari.
- ✓ Utilitzar, d'acord amb llur naturalesa, els serveis públics municipals i accedir als aprofitaments comunals d'acord amb les normes aplicables.

- ✓ Contribuir, mitjançant les prestacions econòmiques i personals establertes per llei, a l'exercici de les competències municipals.
- ✓ Ser informat, amb petició raonada, i dirigir sol·licitud prèvia a l'administració municipal, en relació amb tots els expedients i la documentació municipal, d'acord amb el que estableixen l'article 105 de la Constitució, la legislació de règim local i els reglaments de la corporació.
- ✓ Sol·licitar la consulta popular en els termes establerts per la llei.
- ✓ Exigir la prestació i, si escau, l'establiment del servei públic corresponent, quan constitueixi competència municipal pròpia de caràcter obligatori.

I tancant el cercle resulta finalment que també és un dret de la ciutadania de Barcelona el ***dret a la defensa dels seus drets*** fonamentals i cívics per mitjà de la Sindicatura de Greuges; això com a conseqüència que el Parlament de Catalunya així ho hagi contemplat en addicionar a la Carta Municipal l'article 143 que la regula.

CAPÍTOL 2

LA SINDICATURA: PROCEDIMENTS I MITJANS



13

2.1. PROCEDIMENT DE SUPERVISIÓ DE L'ACTIVITAT MUNICIPAL

Des de fa deu anys el procediment de supervisió està regulat per un reglament orgànic publicat al BOPB complementat per un altre d'intern exposat a la web de la Sindicatura, però estan mancats de precisió i de la desitjable eficàcia, raó per la qual la síndica va proposar al plenari del febrer de 2014 una nova regulació en desplegament del que regula la Llei de la Carta Municipal.

Mentre això arriba, ara per ara la regulació continua sent:

- Qualsevol persona que resideixi a Barcelona o hi transiti pot presentar una queixa a la síndica de greuges, només ha d'acreditar un interès legítim en relació amb l'objecte de la queixa.
- Es poden presentar les queixes oralment o per escrit, però sempre s'han de documentar i hi ha de constar el nom i els cognoms, el DNI i el domicili de les persones interessades, i han d'acompanyar les seves queixes dels documents i altres mitjans de prova que les fonamentin.
- Les queixes a la síndica no es podran presentar quan hagi transcorregut el termini d'un any, des que la persona afectada hagi tingut coneixement de la conducta o s'hagin produït els fets objecte de la queixa.
- L'oficina de la Sindicatura de Greuges de Barcelona registra i acusa recepció de totes les queixes que es formulen, però ha de rebutjar les queixes següents:
 - Les queixes anònimes.

- Les queixes en què adverteixi mala fe, falta de fonament o inexistència de pretensió.
- Les queixes en la tramitació de les quals s'irrogui perjudici al legítim dret de tercera persona.
- També ha de rebutjar aquelles que no es relacionin amb l'àmbit de la seva competència, però les pot derivar a la institució del Síndic de Greuges de Catalunya o al Defensor del Poble d'Espanya.

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

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

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

Els expedients es poden iniciar d'ofici o en virtut de queixa. Preveu el Reglament orgànic de la Sindicatura de Greuges que, per facilitar la tasca supervisora, l'alcalde ha de canalitzar les peticions de la síndica i donar les instruccions adients a l'organització municipal per tal que se subministrin les dades, els expedients i altres documents necessaris que permetin dur a terme adequadament les actuacions investigadores.

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

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

Quan el ciutadà es posa en contacte amb aquesta oficina, no s'està adreçant a un servei d'informació i de consulta sinó que manifesta un greuge, sobre el qual espera rebre una solució. Tot i així, quan l'oficina rep una queixa, l'equip de la síndica valora si hi ha indicis de vulneració dels principis i drets constitucionals i valora també si es compleixen els elements reglamentaris establerts per poder iniciar la investigació del problema.

En el tractament de les queixes es diferencien tres tipus d'intervenció:

1) Assessorament

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

De vegades, l'assessorament consisteix a explicar, clarament i a la vista de la documentació rellevant, de manera entenedora, que la intervenció de l'Ajuntament ha estat correcta i que, per tant, no és adequat formalitzar la queixa d'un assumpte que no serà admès perquè des de l'inici ja es constata que l'acció municipal ha estat l'adequada. Però en tots els casos les queixes que presenten els ciutadans són escoltades i ateses i l'oficina té cura d'oferir la informació rigorosa i les explicacions objectives sobre l'assumpte.

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

D'altra banda, encara que les queixes es resolguin amb un assessorament, quan es detecten repetides consultes sobre un mateix tema o servei municipal es planteja una possible intervenció supervisora de la síndica per comprendre l'origen del problema.

2) Resolució directa

La resolució directa és una altra forma de resposta a les queixes per part de la síndica. A diferència dels assessoraments, aquest tipus de terminació s'aplica en els casos en què la queixa ja ha estat formalitzada i l'assumpte està prou documentat per comprendre la situació i poder prendre la decisió corresponent sense demanar informació addicional a l'Alcaldia. També es tramiten per aquesta via aquells casos que no són de dret estricte, i en els quals el problema del ciutadà requereix d'una

intervenció prèvia i directa amb el servei competent per aclarir la situació i per facilitar una conciliació o acord que solucioni de forma ràpida i satisfactòria les queixes.

En alguns casos, el suposat greuge el motiva la disconformitat respecte de la resposta obtinguda o el desconeixement de la normativa que afecta la denegació de la demanda concreta del ciutadà. També és habitual la manca de comprensió del contingut de la resposta de l'Administració, que no sempre és prou entenedor. Algunes queixes es resolen directament per la resposta que l'òrgan municipal corresponent havia facilitat a petició del ciutadà, i llavors ja es pot acreditar la correcta actuació municipal.

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

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

3) Resolució per via d'informe

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

El termini de quinze dies des de la recepció de la sol·licitud perquè l'òrgan supervisat lliuri l'informe o la còpia de l'expedient el considerem suficient perquè, en general, no es tracta d'elaborar un estudi exhaustiu sobre una situació desconeguda, sinó de trametre la informació de què ja disposa, de comunicar a la síndica allò que ja coneix.

No obstant això, cal posar de manifest que el termini s'incompleix habitualment, i que s'està produint la resposta entre dos i quatre mesos. En aquests casos, la funció de la síndica queda obstaculitzada per l'actitud dilatòria i injustificada de l'òrgan supervisat o per l'innecessari visticplau del superior jeràrquic. Davant aquestes obstruccions la síndica d'ara endavant, i a partir d'un requeriment insatisfet, farà saber a l'alcaldia aquesta situació i demanarà les responsabilitats consegüents, i si l'expedient disposa de suficient informació per resoldre's prendrà la decisió corresponent sense continuar esperant les al·legacions de l'òrgan supervisat.

D'aquestes obstruccions, tal com diu el Reglament, es donarà compte al Consell en l'informe anual.

Això ha de ser així perquè, de les entrevistes fetes amb els ciutadans i d'algunes de les cartes rebudes, es pot afirmar que el ciutadà agraeix rebre una resposta ràpida de l'Administració, tot i que aquesta no sempre sigui favorable a les seves reclamacions, i no un nou silenci administratiu. El sol fet d'obtenir una resposta raonada a la petició és valorat com una mostra de tracte digne i pròxim i corregeix el sentiment de greuge que va motivar la queixa. Si la resposta es dilata excessivament en el temps, la intervenció de la síndica es dilueix i moltes vegades el pronunciament pot perdre la raó de ser. Per això, per millorar el servei i l'atenció de la síndica en la defensa dels drets dels ciutadans i de les llibertats públiques es fa imprescindible la col·laboració dels òrgans municipals. Les normes complementàries de funcionament de la síndica, abans referides, expressen que l'Alcaldia canalitzarà les peticions de la síndica i donarà les instruccions adients a l'organització per tal que li siguin lliurades les dades, els expedients i, en general, la documentació necessària perquè pugui dur a terme les seves actuacions. Tot i això l'any 2014 la mitjana de temps de resposta ha estat a l'entorn de 2,5 mesos, i en el 8 % de casos s'ha hagut de demanar ampliació d'informe per resultar insuficient la primera resposta

Rebuda la informació o la documentació sol·licitada, se n'estudia el contingut, es valora el suposat greuge exposat pel ciutadà, es contrasta si l'actuació municipal s'ha fet d'acord amb la normativa i els preceptes legals i, finalment, la síndica adopta una decisió. De vegades, a més, per poder elaborar la decisió, es fan les comprovacions presencials i les intervencions que convinguin, es mantenen entrevistes amb els responsables municipals, se sol·liciten informes tècnics o jurídics que ajudin a aclarir el cas i es realitzen consultes a especialistes –tant interns com externs– que puguin ajudar a entendre millor el problema. Aquesta dedicació intensiva també es modula segons l'abast i la gravetat del greuge exposat, tot i que sempre es parteix de la necessitat de donar la resposta correcta i completa a la petició del ciutadà.

El document de decisió exposa de manera sintètica la descripció de la queixa, la resposta obtinguda del servei municipal que correspongui, la normativa que afecta l'assumpte i finalment l'estimació total o parcial de la queixa o la seva desestimació.

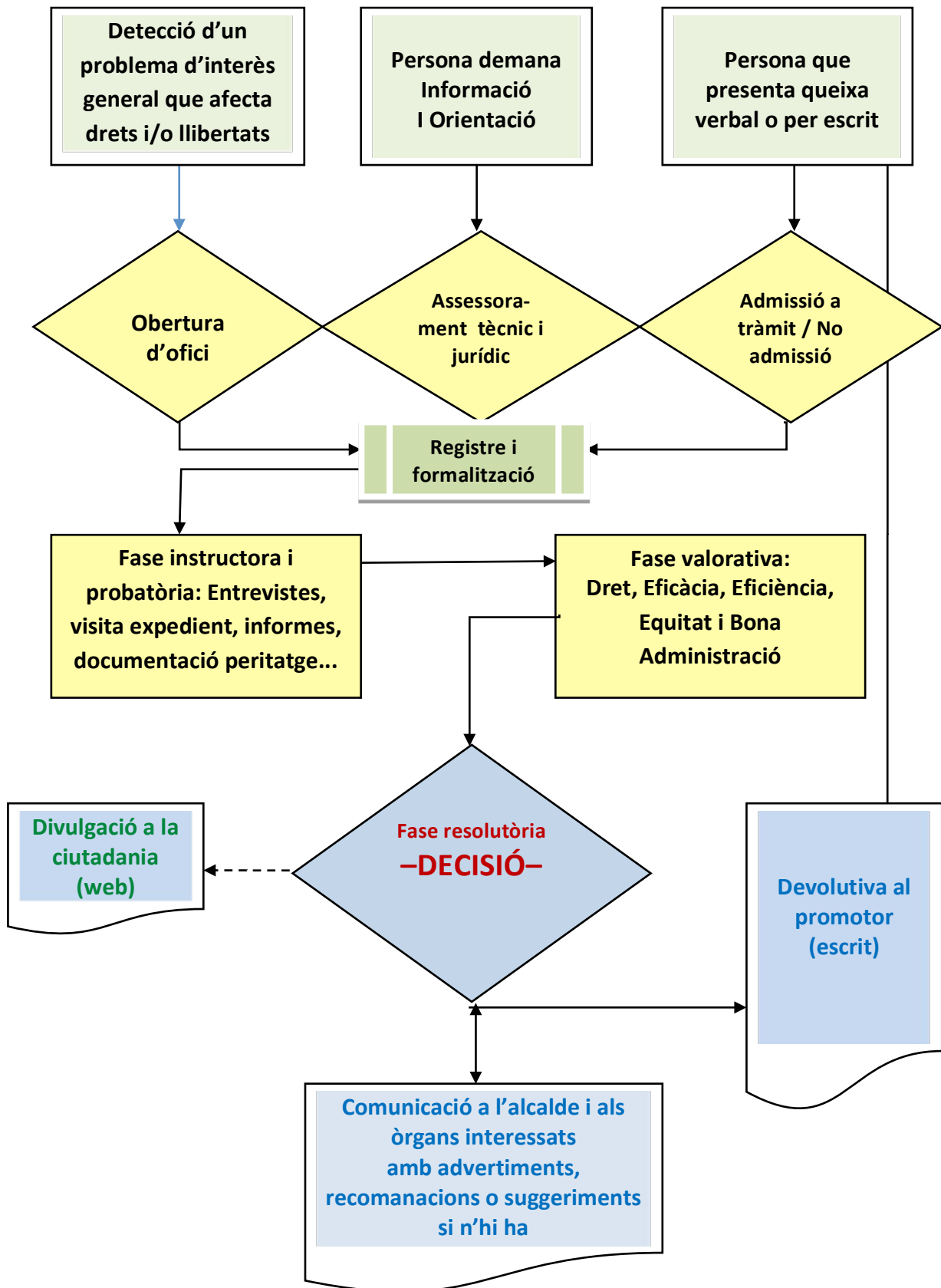
La decisió pot comportar, a més d'aquesta declaració, la formulació de suggeriments, recomanacions o advertiments als òrgans investigats.

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

Aquesta és la tramitació a instància de part interessada, la d'ofici no està detallada en el Reglament de la institució, però segueix una via semblant d'acord d'inici, petició d'informes, valoració i decisió que es comunica a l'Alcaldia. La condició atípica d'aquesta institució pública no permet aplicar el procediment administratiu comú en

la investigació de les queixes i actuacions d'ofici ja que no tenen per objecte el dictat d'un acte administratiu. D'altra banda, la insuficiència del reglament propi obliga a aplicar, també per analogia i *mutatis mutandi*, la normativa de les figures del Síndic de Greuges de Catalunya i del Defensor del Poble d'Espanya per completar la configuració dels tràmits i garanties.

CIRCUITS DE TRAMITACIÓ



2.2 EFECTES DE LES DECISIONS DE LA SÍNDICA

La síndica de greuges és comissionada pel Consell Municipal per a la supervisió de l'Administració municipal atenent les queixes dels ciutadans, i després d'aquesta supervisió, un cop l'any ha de donar compte al mateix Consell dels resultats.

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

- **Un ADVERTIMENT a un servei municipal és una crida d'atenció quan s'ha constatat un perjudici material o moral a un ciutadà que, en opinió de la síndica, mereix una reparació;**
- **quan es pronuncia una RECOMANACIÓ específica és perquè s'ha trobat que és convenient esmenar una forma de procedir en el sentit que s'indiqui per evitar nous greuges o augmentar l'eficàcia o la qualitat dels serveis;**
- **en canvi, si el pronunciament és de SUGGERIMENT, això significa l'aportació d'una proposta de millora o de solució alternativa que es trasllada al responsable dels serveis perquè la valori, ja que el fet que una situació sigui legal no vol dir que no es pugui millorar el context que la genera. Es tracta, en definitiva, d'aconsellar allò que es creu ser bo, millor, útil i oportú.**

20

Els advertiments, les recomanacions i els suggeriments que emet la síndica en les seves decisions constitueixen la veritable raó de ser de la institució, ja que són l'eina per procurar esmenar les situacions insatisfactòries descobertes amb la investigació.

Per això, en el contingut d'aquest informe s'inclou un títol III de reflexions i recomanacions als serveis municipals que mitjançant aquest document es comuniquen al Consell com a conclusions de l'escolta a la ciutadania i del contrast amb els serveis administratius. La síndica entén que el fet de donar compte anualment al Consell Municipal no pot ser només relatar el resultat de les

indagacions efectuades per conèixer les posicions divergents, ja que poca cosa es construeix coneixent els problemes sense reflexionar sobre ells i aportar vies de solució que permetin avançar cap a un escenari millor, un escenari de síntesi que pugui satisfer els objectius de l'interès públic tenint en compte les aspiracions de les persones particulars quan siguin compatibles.

2.3. RECURSOS HUMANS I MATERIALS DE L'OFICINA DE LA SÍNDICA

Les funcions de la síndica s'han d'exercir amb independència, objectivitat i imparcialitat, i sense rebre instruccions de cap autoritat o càrrec municipal. Per això és necessari que compti amb autonomia en la gestió del recursos que li assigni el Consell municipal.

A més dels recursos assignats com a propis per desenvolupar les seves funcions, la síndica compta com la col·laboració de tots els òrgans municipals, inclosos els organismes autònoms i les societats de capital íntegrament municipal. També pot comptar amb la col·laboració de les societats mercantils prestadores de serveis públics municipals en les quals l'Ajuntament tingui una participació superior al 50 % del capital social.

La síndica compta amb un adjunt, una assessoria i un gabinet de suport. El síndic adjunt és un càrrec eventual, nomenat pel Plenari del Consell Municipal, a qui correspon assumir les funcions d'investigació que la síndica li encomani o li delegui, a més de coordinar l'assessoria de la síndica. L'assessoria tècnica i jurídica està composta per funcionaris especialitzats en les diverses matèries de competència municipal. El gabinet de suport està format per la cap de gabinet i dues secretàries; també compta amb la col·laboració tècnica externa en l'àmbit lingüístic i de la comunicació.

L'assessoria tècnica i jurídica té la missió de desenvolupar tots els processos tècnics necessaris per investigar i obtenir les informacions adequades per avaluar les queixes que les persones que se senten agreujades presentin a la Sindicatura i proposar a la síndica un pronunciament estimatori o no i, si escau, una recomanació per a la solució del problema.

L'assessoria funciona com un equip interprofessional que fa l'atenció directa al públic, la recepció de les queixes, la instrucció dels expedients d'investigació i les propostes de decisió de la síndica. Està composta per set places funcionàries de nivell 26, dues de les quals han estat vacants temporalment durant una part de l'any.

Les principals funcions de l'equip de l'assessoria de la Sindicatura són:

- Proporcionar a les persones que se senten agreujades per l'activitat de l'Administració informació sobre els seus drets i obligacions enfront dels serveis municipals.
- Tramitar, investigar i elaborar treballs tècnics i estudis, així com resoldre, a nivell de proposta, els expedients de les queixes presentades a l'oficina de la Síndica de Greuges de Barcelona.

- Tramitar, investigar i fer una proposta de decisió, per encàrrec de la síndica, en les actuacions d'ofici que es considerin oportunes.
- Proposar la no-admissió a tràmit d'una queixa en el cas que no sigui de la competència de la síndica o derivar-la, si escau, a la institució del Síndic de Greuges de Catalunya, altres síndics locals o defensors del poble que en tinguin la competència.
- Proposar línies de treball i marcs de referència per a la transformació i millora dels serveis i processos de la Sindicatura.
- Col·laborar en les relacions institucionals i en les sessions informatives que organitza la Sindicatura i, si escau, representar-la tècnicament, tant en l'àmbit estatal com europeu.
- Col·laborar en l'elaboració dels informes periòdics per al Plenari del Consell Municipal.
- Participar en les diferents taules de treball que convoqui la síndica de greuges.
- Participar en la coordinació i l'enfortiment dels vincles amb la institució del Síndic de Greuges de Catalunya, altres síndics locals o defensors del poble.
- Assessorar la síndica en totes aquelles qüestions de la seva competència.

L'equip de l'assessoria està compostat per funcionaris municipals seleccionats per la síndica en convocatòria pública de lliure designació. El seu règim retributiu és el propi del personal municipal del mateix nivell professional en règim de dedicació plena.

Recursos materials

Pel que fa als recursos materials, cal dir que l'oficina de la síndica està ben ubicada a la ciutat, cèntrica i ben comunicada. Ocupa el tercer pis de la ronda de Sant Pau, núm. 43-45. El local és de propietat municipal i està equipat amb el mobiliari, maquinari i programari suficient. Està dimensionat de forma adient per atendre la visita de les persones que volen presentar queixes o assessorar-se sobre els seus drets, així com per mantenir-hi reunions col·lectives quan sigui convenient. El pressupost de despesa està integrat en el de la gerència municipal.

CAPÍTOL 3
MEMÒRIA D'ACTIVITATS DE LA SÍNDICA DE L'ANY 2014



3.1. PRESENTACIÓ DE L'INFORME ANUAL 2013

El dia 28 de febrer de 2014, la síndica de greuges, M. Assumpció Vilà i Planas, va presentar davant el Plenari del Consell Municipal l'Informe anual.

En aquest informe es recullen el contingut i el balanç de les queixes rebudes durant l'any 2013 i les recomanacions que formula a l'Ajuntament.

Els apartats de l'informe dels quals la síndica de greuges va destacar diverses recomanacions van ser les queixes referides a l'habitatge, espai públic, transport públic urbà, Ordenança de civisme, ocupació i serveis socials.

També va recalcar els moments de dificultat pels quals passa una part important de la ciutadania: atur, desnonaments, exclusió social, desigualtats, i el que és pitjor: desesperança, sentiment d'esfondrament i tristesa en famílies empobrides que no veuen un horitzó de millora.

La síndica va insistir en el fet que en alguns aspectes el Govern municipal ha fet passos importants, com ara el Pla d'assentaments, en l'atenció a les persones sense llar, però en d'altres, com en l'habitatge, o el foment de l'ocupació, la seva intervenció ha estat insuficient.

Per acabar la síndica va fer una petició al Consistori referent a la institució de la Sindicatura de Greuges. Quan fa 10 anys que va ser creada, la síndica va demanar a l'Ajuntament que la institució de la Sindicatura de Greuges fos regulada, més enllà del seu reglament orgànic, per la Llei de la Carta Municipal de Barcelona per al ple reconeixement del dret dels ciutadans i ciutadanes de Barcelona a ser defensats dels actes de mala Administració que pateixin, i que per aquesta via es reconegués a la ciutadania el dret a la defensa i a la revisió objectiva i independent dels seus problemes, de manera que la Sindicatura instrueixi un expedient de proposta, tot i deixar evidentment la darrera paraula a l'alcalde.

Finalment, la síndica va agrair la tasca de tot l'equip de la Sindicatura i el seu compromís en la defensa dels drets de la ciutadania de Barcelona.

3.2. DIFUSIÓ I PRESENCIA PÚBLICA

Durant l'any 2014 la síndica va continuar la difusió de la institució amb la presència als mitjans de comunicació i amb la participació en diferents conferències, taules rodones i col·loquis sobre temes d'actualitat.

Va fer xerrades per presentar i donar a conèixer la Sindicatura a diferents entitats de la ciutat. En concret a: Centre Cívic Barceloneta, al Centre Cívic de les Cotxeres de Sants, al Centre Cívic El Parc Sandaru, l'AV de Sant Andreu Palomar, al CEESC (Col·legi d'Educahores i Educadors Socials, de Psicòlegs, de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials, de Pedagogs, de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya), al debat i presentació del llibre *El delito de ser pobre*, d'Albert Sales, al Centre Cívic Pou de la Figuera, a la biblioteca Francesc Candel, i la xerrada- col·loqui en el marc del Màster Direcció Pública Local, Mòdul Barcelona.

També va participar en la taula rodona "Solidaritat. Món local i voluntariat" dins el marc del segon Market Place, organitzat per la Federació Catalana de Voluntariat Social, dins la celebració de "Barcelona Capital Europea del Voluntariat 2014".

La síndica va estar present en diferents jornades i actes que es van celebrar a la ciutat durant el 2014 com són: la signatura del conveni de col·laboració amb l'associació ACRA i l'Ajuntament; la presentació de Barcelona com a Capital Europea del Voluntariat; el dia Internacional de la Dona al Parlament de Catalunya i a l'Ajuntament de Barcelona; el Dia Internacional contra la Homofòbia; la celebració del 25è Aniversari de la Fundació Rauxa; l'aprovació de la Llei de drets de les persones LGBT per la eradicació de la Homofòbia, Lesbofòbia i la Transfòbia al Parlament de Catalunya; la desena edició del Premi Ignasi Fina de Salut Laboral; l'encesa de la façana de l'Ajuntament amb motiu del Dia Internacional del Càncer de Mama, al Congrés de Serveis Socials Bàsics, la celebració dels 10 anys de la Plataforma contra les Violències de Gènere, presentació a la Fundació Arrels "Vine a conèixer què hem vist a Londres"; lliurament de les Medalles de l'Esport; el 25è Aniversari de SOS Racisme; la Comissió del Parlament de Catalunya referent a la nova Llei de Governs Locals; el lliurament de la Creu de Sant Jordi; el 20è aniversari de la Fundació ARED, al Memorial de la Sida "Projecte dels Noms", Exposició "Nou i bo"; Presentació de l'Associació LICRA; Commemoració del 10è aniversari de la creació del Consell de Cent; reunió del Consell Assessor de la Taula del 3r Sector Social de Catalunya; el Dia Internacional del Voluntariat - Lliurament Premis voluntariat 2014; la Celebració del Dia Mundial de les Persones Grans (Fundació Agrupació Mutua); el Dia Internacional contra l'Eradicació de la Pobresa; la distinció Ramblistes d'Honor, i la Marató de TV3.

La síndica també va assistir als Debats "Catalunya Social" organitzats per la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya a l'Ateneu Barcelonès, sobre les temàtiques següents: "Crisi, empobriment i persones sense llar", "Nova pobresa i

renda mínima”, “Drets humans i polítiques de drogues”, “Els cuidadors familiars”, “L’energia com a dret”, “Un parc d’habitatges de lloguer social” i “ Accessibilitat i disseny per a tothom” .

A les conferències col·loqui del Fòrum Social Pere Tarrés: “La (in)dependència (in)formativa”, “Territori i sostenibilitat: una visió social”, i “Pla de rescat social: mínim vital garantit”.

A la jornada “Housing First” a la Facultat d’Econòmiques de Barcelona; la conferència “Vers uns valors compartits per a un món globalitzat” a l’Auditori Torre Agbar; a la XI Jornada de Promoció de la Salut i Qualitat de Vida per a Persones Vivint amb VIH/SIDA “Projecte dels Noms”; al curs “Gestió de parcs d’habitatge de lloguer social”; a la conferència col·loqui “Competències locals per a entitats supramunicipals” organitzada per alcaldes.eu; a la jornada “Digues prou als maltractaments, parla amb un advocat” dins de la Jornada Mundial de la Lluita contra l’Abús i el Maltractament a la Gent Gran organitzada per l’ICAB, i a la jornada sobre municipis “L’impacte de LRSAL en la prestació de serveis i règim de competències dels municipis” organitzada per l’Ateneu Barcelonès.

Visites i entrevistes amb entitats socials de la ciutat

Durant l’any 2014, la Síndica de Greuges de Barcelona va fer visites a diferents entitats de Barcelona. Aquestes visites permeten tenir un coneixement directe dels serveis que han estat causa de queixa i també conèixer i recollir parers d’entitats i associacions de la ciutat.

També els membres del seu equip es desplacen habitualment a diferents llocs de la ciutat per comprovar la realitat de les situacions referides a les queixes presentades per la ciutadania i poder tenir un coneixement més exacte a l’hora de dictar resolucions.

Les entitats que s’han visitat o amb les quals s’han mantingut entrevistes són:

Federació Catalana de Voluntariat Social, Taula d’Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, Fundació Arrels, AV Nou Barris, Fundació Enllaç, Fundació Oncologia Infantil Enriqueta Villavechia, UGT, CC.OO., Comunitat de Sant Egidi, Acció Cívica Calderina, Associació Harmonia, Associación contra la Homofòbia, Fundació Telèfon de l’Esperança, ASSEM, Casal Infants, AV Parc de la Ciutadella, Associació JOVECU, Plataforma SALVEM LA DIAGONAL, AV Les Corts, AV Barceloneta, AV L’Òstia, Federació Catalana de Pensionistes i Jubilats, Genera, Associació Amics de la Rambla, Federació d’Entitats d’Atenció i Educació a la Infància i Adolescència (Fedaia), Federació d’Associacions de Veïns I Veïnes de Barcelona, ONCE, Centre d’Acol·lida Assis, Fundació Badalona contra el Càncer, Associació AADAS, Fundació Best Buddies, Associació AGATA, Fundació Pere Tarrés, Associació Catalana per a la Integració del Cec, CONEX, Institut Català d’Oncologia, Fundació Agrupació, Associació Braval, Creu Roja, Fundació Ronald MacDonald, Associació Helia, AV Sant Andreu, Federació Catalana d’Entitats contra el Càncer, Associació Diomira, Associació per a les Nacions Unides a Espanya, Fatec, Fundació La Roda, ACRA (Associació Catalana de Recursos Assistencials), SOS Racisme, Fundació Lliga Catalana d’Ajuda Oncològica (Oncolliga de Barcelona i Girona), Plataforma Contra la Violència de Gènere,

Fundació Trini Jove, Associació Rauxa, Plataforma 2000 Districte de Sants, l'Associació Benestar i Desenvolupament, AV Veïns Sagrada Família, Creu Roja, Alberg de la Zona Franca.

La síndica també va mantenir entrevistes amb la degana del Col·legi de Treball Social de Catalunya, Fundació PIMEC, Consorci Serveis Socials, Consell de Gremis de Comerç, Serveis i Turisme de Barcelona, Cambra de Comerç de Barcelona, Fundació Roger Torné, Plataforma 2000, Amfitrions Airbnb, el president del Gremi d'Hotels de Barcelona.

El 9 d'abril la síndica va assistir a la presentació al Parlament de Catalunya de l'informe anual del Síndic de Greuges.

Pel que fa als contactes amb l'Ajuntament de Barcelona, la síndica va mantenir entrevistes amb l'alcalde, Xavier Trias (7 de febrer, 6 de juny, 19 de setembre i 16 de desembre), amb els caps dels diferents grups polítics municipals, els regidors dels deu districtes de la ciutat i de les diferents àrees, així com amb els gerents i els altres directius relacionats amb la tasca que es desenvolupa des de la Sindicatura.

La síndica va assistir als plenaris del Consell Municipal dels dies 24 de gener, 28 de febrer, 28 de març, 13 de juny, 31 d'octubre, 28 de novembre i 19 de desembre, i als plenaris del Consell de Ciutat del 8 d'abril, 15 de juliol, 10 de novembre i 2 de desembre

26

Audiència Pública als nois i noies de Barcelona

El dia 6 de maig la síndica va assistir a l'Audiència pública als nois i noies al Saló de Cent de l'Ajuntament.

L'Audiència Pública als nois i noies de Barcelona és una forma de participació a través de la qual l'alumnat –de 6è de primària, secundària o batxillerat– fa propostes a l'Administració municipal.

D'aquesta manera, la ciutat dóna veu als ciutadans i ciutadanes més joves i els permet educar-se en la pràctica de la participació cívica.

Es tracta d'establir uns espais de diàleg i intercanvi d'idees que ajudin els nois i noies a entendre l'avui i fer propostes per al demà. Després d'un procés col·lectiu de reflexió, el jovent presenta les seves conclusions en una audiència pública presidida per l'alcalde.

Durant el curs 2013-2014, i sota el lema “Barcelona educadora i inclusiva. Tothom és ciutat i ciutadania” els alumnes van treballar el tema de la inclusió i l'exclusió socials. Dins del temari de treball es va incloure, com a institució que treballa per a una societat inclusiva, la figura de la Síndica de Greuges de Barcelona.

La síndica va realitzar diverses xerrades a escoles de la ciutat per tal de donar a conèixer la missió i les funcions de la institució als nois i noies. Són les següents: Escola Emili Juncadella, Escola Mare de Deu de Montserrat, Institut Joan d'Àustria, Escola d'Educació Especial Rel i Escola Mercè Rodoreda.

Altres escoles on es van fer xerrades per tal de difondre la Sindicatura de Greuges van ser: l' Escola Técnica-professional Xavier i l'Institut de Cicles Formatius Salvador Seguí.

Trobades als barris de Barcelona

El projecte de visites als barris de Barcelona per la síndica de greuges va ser iniciat l'any 2013 i té la finalitat d'aprofundir en el coneixement dels barris de Barcelona i de formular propostes per disminuir els conflictes i incidir en l'estabilitat, la convivència, la cohesió social i la millora de la qualitat del sistema urbà.

Algunes de les queixes més recurrents que han arribat a la Sindicatura en aquests darrers anys tenen a veure amb qüestions relacionades amb l'espai públic que afecten directament la convivència veïnal.

Per això la síndica de greuges va voler conèixer l'estat de compliment dels compromisos de l'Ajuntament amb la ciutadania en relació amb el dret dels ciutadans a un espai públic de qualitat i analitzar el grau de compliment del PAD, programa municipal on s'estableixen els objectius i les accions i mesures que es compromet portar a terme en el seu mandat.

Amb aquest projecte es pretén conèixer in situ quins són els obstacles que interfereixen en la convivència i la cohesió social en cada un dels barris de Barcelona i analitzar els compromisos de l'Ajuntament en relació amb la millora d'aquest espai públic.

En cadascun dels barris que es visita s'estableix prèviament una reunió amb diferents entitats i associacions de veïns on es recullen els problemes del barri i s'analitzen les àrees que es volen abordar. A partir d'aquí s'acorda la data de la visita i les persones que han d'acompanyar la síndica, entre les quals hi ha d'haver persones significatives que coneguin la realitat del barri.

Tenint en compte els aspectes observats i els comentaris realitzats per les entitats i la corresponent associació de veïns, la síndica fa arribar a la regidoria del districte un informe amb diferents suggeriments i aspectes que es consideren que cal millorar.

Al vespre, la síndica organitza una xerrada col·loqui oberta a tots el veïns del barri per explicar quines són les funcions de la Sindicatura de Greuges, en quins assumptes pot intervenir, i de quina manera es pot presentar una queixa quan un ciutadà se sent perjudicat per part de l'Ajuntament.

Els barris que s'han visitat durant l'any 2014 han estat: Sant Andreu de Palomar, Sant Pere i Santa Caterina, la Barceloneta, el Prat i la Llacuna del Poble Nou, Sants-Hostafrancs i la Marina del Port.

Festa de la Infància

El 16 de novembre es va celebrar a l'Estació del Nord una nova edició de la Festa de la Infància. La cita és un esdeveniment lúdic i de sensibilització que pretén donar a conèixer els drets dels infants i prevenir-ne les vulneracions.

La síndica de Barcelona va participar un any més en la Festa, que en aquesta edició va celebrar el 25è aniversari de la Convenció dels Drets dels Infants de les Nacions Unides. Sota el lema “Vine i celebra els 25 anys dels teus drets fent esport”, es van organitzar diferents activitats esportives per a tota la família. Hi va haver espais per practicar el ciclisme adaptat o el bàsquet en cadira de rodes i participar en una cursa d’orientació.

També es va instal·lar un espai contacontes des del qual es van difondre els drets dels infants, els hàbits saludables i els valors de l’any de la família; un taller de xapes, una activitat de clown al carrer, i un espai dirigit a la infància de 0 a 3 anys, amb jocs de falda i de psicomotricitat gruixuda.

Per tercer any consecutiu, les institucions de la Sindicatura de Greuges de Barcelona i del Síndic de Greuges de Catalunya hi van ser presents organitzant un espai de queixa, que pretén difondre el dret a queixar-se i a denunciar les vulneracions dels drets dels infants. Els nens i les nenes van poder dibuixar o escriure un text que representava un dret o la vulneració d’aquest. A més, les famílies van disposar d’una bústia de queixes per poder presentar reclamacions.

La Festa de la Infància és una iniciativa de la Xarxa dels Drets dels Infants, constituïda per una sèrie d’entitats en el marc de l’Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva, amb l’objectiu d’enfortir les capacitats de la ciutat en la defensa i la promoció dels drets dels infants, amb un èmfasi especial en el dret a la participació.

3.3. SINDICATURES MUNICIPALS DE GREUGES

El Fòrum de Síndics i Síndiques Locals de Catalunya va organitzar durant l’any 2014 diferents jornades de formació i trobades arreu de Catalunya.

La síndica de Barcelona ha participat en els actes següents:

- El 26 de febrer, es va celebrar a Igualada la XVI Assemblea Anual del Fòrum. En la reunió es va presentar l’informe de gestió 2013 amb les activitats realitzades pel Fòrum durant el darrer any. En la reunió també es va presentar la proposta de calendari de treball per a l’any 2014 i el pressupost previst.
- El 4 d’abril, es va celebrar a Sant Boi de Llobregat el IX Taller de Formació sota el títol “Transparència, accés a la informació i bon govern”. La jornada va ser inaugurada per l’alcalde de la ciutat i va comptar amb la participació de Daniel Jiménez Schlegel, advocat i doctor en dret, especialista en dret administratiu i urbanisme, i les diputades al Parlament M. Carme Sayós i Dolors Camats.
- El 6 de maig la síndica va assistir a la conferència “Els Drets Socials com a alternativa a la crisi”, a càrrec d’Anna Simó, dins el cicle de xerrades *I els drets socials?*, organitzada pel síndic de Sabadell.
- El 18 de juny va tenir lloc a Cornellà de Llobregat el XII taller de formació sota el títol “Clients, consumidors: ciutadans”. El Taller va estar organitzat conjuntament per Agbar i el FòrumSD, amb la col·laboració d’Aigües de Sabadell i el síndic de Sabadell. Va comptar amb la participació de Lluís Martínez, Customer Counsel d’Agbar; Alfons Conesa, director general de l’Agència Catalana de Consum, i Joan Cristià, Àrea manager d’Agbar de Catalunya i Balears.
- El dia 21 d’octubre va tenir lloc a la seu de la Sindicatura la reunió de territoris de Barcelona.

- El 26 i 27 de novembre van tenir lloc a la Seu d'Urgell les IX Jornades de Formació amb el títol: "Equitat i legalitat". En la sessió del primer dia es va organitzar una taula rodona "Resolucions des de l'equitat - Resolucions des de la legalitat" i va comptar amb la participació de Laura Díez Bueso. Catedrática en Dret Constitucional i professora titular de Dret Constitucional, i de Jordi Turón Serra, secretari de l'Ajuntament de Banyoles, i la conferència "Renda bàsica de ciutadania: un dret ciutadà", a càrrec de Daniel Raventós, doctor en Ciències Econòmiques i professor titular de Sociologia a la Facultat d'Economia i Empresa de la Universitat de Barcelona. Pel que fa als continguts de la jornada de dijous es van concentrar al voltant de la taula rodona "Equitat i legalitat, una pràctica en tensió", que va comptar amb la participació de l'assessor de la síndica de Barcelona, Manuel Sanz; la síndica de Terrassa, Isabel Marquès; Juan Ignacio Soto Valle, secretari FMC, i Joana Ricardo, cap dels Serveis Jurídics de l'Ajuntament de Sta. Coloma de Gramenet.
- El 9 de desembre la síndica va assistir a la conferència "El treball social i la defensa de la dignitat", a càrrec de Núria Carrera, organitzada pel síndic de Cornellà de Llobregat.
- El 10 de desembre la síndica, en el marc del dia mundial dels drets humans, va fer la presentació de la conferència "La jurisdicció universal com a eina de lluita contra la impunitat", a càrrec d'Aitor Martínez, advocat i membre de la Fundació Internacional Baltasar Garzón, organitzada pel síndic de Sabadell.

3.4. INCLUSIÓ DE LA SINDICATURA A LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA

29

El Parlament de Catalunya va aprovar, el passat 18 de desembre, la modificació de la Carta Municipal de Barcelona. Amb aquesta aprovació van finalitzar tots els tràmits per a la modificació del document, i la Sindicatura de Greuges de Barcelona va quedar incorporada definitivament a la Carta.

En el Plenari de presentació de l'informe anual 2013, la síndica va demanar a l'Ajuntament que la institució de la Sindicatura de Greuges fos regulada, més enllà del seu reglament orgànic, per la Llei de la Carta Municipal de Barcelona, per al ple reconeixement dels drets dels ciutadans i ciutadanes de Barcelona.

Entre l'any 2013 i durant l'any 2014, la síndica també va iniciar una sèrie d'entrevistes amb els portaveus de tots els grups polítics al Parlament de Catalunya i del Consistori Municipal, per tal de tractar aquest tema.

El dia 31 d'octubre de 2014, en el Plenari del Consell Municipal, tots els grups polítics per unanimitat van aprovar la incorporació de la Sindicatura a la Carta municipal. Després d'aquesta aprovació la proposta de modificació es va trametre a la Generalitat de Catalunya, que, després de donar-li el tràmit corresponent, la va aprovar definitivament el dia 18 de desembre.

La Carta Municipal de Barcelona va ser aprovada el 30 de desembre de 1998. És la llei que reconeix el règim especial de la capital de Catalunya i en defineix les seves competències, atribucions i singularitats. Amb la incorporació a la Carta Municipal, la Sindicatura queda reconeguda amb rang de llei.



Títol II LES ACTUACIONS SUPERVISORES

2014

Títol II INTERVENCIONS SUPERVISORES

- Capítol 1 **HÀBITAT URBÀ**
 - 1.1. Habitatge i dignitat
 - 1.2. Urbanisme i ciutat
 - 1.3. Medi ambient
- Capítol 2 **CARRER I CONVIVÈNCIA**
 - 2.1. Transport públic, circulació i vialitat
 - 2.2. Llibertat cívica i seguretat ciutadana
 - 2.3. Ús i manteniment de l'espai públic
 - 2.4. Accessibilitat i mobilitat personal
- Capítol 3 **ADMINISTRACIÓ PÚBLICA**
 - 3.1. Atenció al públic i participació ciutadana
 - 3.2. Procediments administratius
 - 3.3. Activitat econòmica i hisenda municipal
 - 3.4. Funció pública i treball a l'Administració
 - 3.5. Hisenda municipal
- Capítol 4 **PERSONES I SOCIETAT**
 - 4.1. Serveis socials
 - 4.2. Salut
 - 4.3. Educació i esport

31

En la funció de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques de la ciutadania barcelonina, especialment pel que fa als drets i llibertats relacionats en la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, la síndica ha endegat 1.681 actuacions a instància de part interessada o d'ofici al llarg de l'any.

L'anàlisi de les queixes es presenta en aquest títol segon de l'informe anual, estructurat en quatre blocs o capítols que agrupen temàticament els drets fonamentals que fan referència a la vida a la ciutat segons descriu la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans.

El contingut de cada bloc és el resultat de l'observació dels serveis municipals a partir de la percepció de les persones que demanen la intervenció de la Sindicatura però contrastada amb la informació municipal i després d'efectuada per la Sindicatura de Greuges l'anàlisi objectiva en termes de dret i equitat de les queixes o actuacions d'ofici generades.

CAPÍTOL I. HÀBITAT URBÀ



L'assentament humà en un territori forma la ciutat. Però ciutat i civilització són producte d'un valor afegit al fenomen primigeni de colonització del sòl. El medi ambient natural resulta necessàriament alterat per la construcció de la ciutat i l'activitat humana que s'hi exerceix, d'aquí la importància de l'urbanisme com a funció pública, que té per objecte l'ordenació de la utilització del sòl per a un aprofitament racional d'acord amb les necessitats socials i els principis legals, de manera que es faciliti a la població un habitatge digne i unes estructures de serveis útils per al seu desenvolupament i benestar. Així, l'assentament humà esdevé civilització quan s'estabilitza amb projecció de futur i genera benestar compatible amb l'entorn.

Territori i hàbitat són dues referències de vida humana inseparables; per tant, aquest capítol primer se centra en l'anàlisi de la intervenció pública en l'hàbitat, la dotació d'allotjaments saludables i l'entorn integrat d'habitatges, equipaments i recursos comercials i industrials per dotar la vida humana dels recursos necessaris per a una vida digna i tan integrada en el medi natural com sigui possible, que ha de ser execució dels mandats dels drets socials continguts als articles 45 i 47 de la Constitució espanyola.

Aquest capítol comprèn tres seccions que sintetitzen les queixes de la ciutadania relacionades amb les matèries següents:

- 1.1. HABITATGE I DIGNITAT
- 1.2. URBANISME I CIUTAT
- 1.3. MEDI AMBIENT

Pel que fa a les matèries que tracta el capítol d'Habitat Urbà, durant l'any 2014 s'han rebut un total de 558 queixes.

TÍTOL II
CAPÍTOL 1
SECCIÓ 1.1.

HABITATGE I DIGNITAT



35

A. RÈGIM JURÍDIC DE L'HABITATGE
B. HABITATGE DE PROTECCIÓ OFICIAL
C. HABITABILITAT I REHABILITACIÓ

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat és la referència moral necessària de la política municipal d'habitatge, i les lleis de la Carta Municipal i del dret a l'habitatge són les normes que emparen els ciutadans en el seu dret reconegut a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

En concret, diu la CESDHC que tots els ciutadans i ciutadanes tenen dret a un habitatge digne, segur i salubre; que les autoritats municipals han de vetllar per l'existència d'una oferta adient d'habitatge i d'equipaments de barri per a tots els ciutadans i ciutadanes, sense distinció deguda al nivell d'ingressos. Diu també que aquests equipaments han de disposar d'estructures d'acolliment per als sense sostre que puguin garantir la seva seguretat i dignitat, com també d'estructures per a les dones víctimes de la violència, en particular de la violència domèstica, de maltractaments, i per a les que intenten fugir de la prostitució. D'altra banda afirma la carta ratificada pel municipi que les autoritats municipals han de garantir el dret dels nòmades a residir en la ciutat en condicions compatibles amb la dignitat humana.

En aquest capítol exposem el sentit i contingut de les queixes de la ciutadania en aquesta matèria de forma contrastada amb l'exigència legal al Govern municipal, a l'igual que als altres poders públics, de promoure les condicions necessàries i establir les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret. És a través d'aquesta síntesi expositiva que la síndica dóna compte al plenari municipal de les mancances detectades i informa del que considera que cal fer per defensar el dret de la ciutadania a un habitatge digne en properes actuacions del Govern de Barcelona.

Dins l'àmbit del dret a l'habitatge, totes les queixes rebudes aquest any tenen a veure amb la impossibilitat d'accedir o mantenir l'habitatge com a element imprescindible per a la vida familiar i la inclusió social. Les persones que presenten les queixes són principalment famílies amb manca d'ingressos suficients que no poden fer-se càrrec de les despeses; també hi ha hagut casos de queixa per manca d'intervenció suficient dels serveis d'inspecció sobre l'estat de l'habitatge.

En la secció d'habitatge i dignitat, la síndica ha rebut 150 queixes durant l'any 2014.

A. RÈGIM JURÍDIC DE L'HABITATGE

36

Les queixes i consultes ateses aquest any sobre el règim jurídic de l'habitatge se centren en la imminent pèrdua de l'habitatge habitual per dificultats amb el pagament de la quota de lloguer o de la hipoteca i en problemes sorgits de la relació entre les persones llogateres i la propietat. Aquestes últimes normalment fan referència al fet que la propietat no compleix amb les seves obligacions legals pel que fa al manteniment i habitabilitat de l'habitatge. Aquesta deixadesa de funcions presenta algunes vegades trets d'assetjament immobiliari.

En aquest sentit, aquesta Sindicatura vol destacar positivament la tasca del servei d'assessorament i mediació que realitzen les oficines d'habitatge dels districtes de la ciutat. La ciutadania disposa d'un servei públic on l'orienten i informen de com canalitzar el problema que sorgeixen d'aquesta relació contractual.

Sorprèn però l'augment de queixes que s'han atès sobre el manteniment d'habitatges de titularitat pública i que afecten institucions com el Patronat Municipal de l'Habitatge o Foment de Ciutat Vella. El descontentament té a veure amb el pagament de quotes de manteniment que no es veuen reflectides en els serveis que reben i, d'altra banda, la qualitat de la construcció d'habitatges públics.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0531: deures de la propietat i drets dels llogaters d'habitatges públics

El veïnat d'una finca del carrer del Peu de la Creu presenta una queixa contra l'empresa municipal Foment de Ciutat Vella, SA, gestora de l'edifici, són 12 habitatges de lloguer, i la

queixa es fonamenta en diferents problemes de manteniment de la finca. En la part comuna principalment problemes d'esquerdes al terrat, portes que no tanquen bé, escala amb poc manteniment (pintura, fluorescents...). En l'interior dels habitatges: problemes d'adaptació de les banyeres que generen humitats, persianes molt malmeses... Es queixen de la manca de resposta de FCVSA i de la manca de justificació de la quota que paguen de manteniment.

En aquest cas es va evidenciar que Foment de Ciutat Vella no havia respost amb l'agilitat i la diligència degudes a l'hora d'atendre la reparació dels elements comuns de la finca que afecten la seguretat dels veïns, com per exemple l'endarreriment injustificat a arreglar el pany de la porta de l'entrada. Tot i que és entenedor que altres millores en els interiors de les finques o que afecten elements ornamentals han de ser programades i resoltes esglaonadament atenent a criteris pressupostaris, els veïns han de estar informats de si aquestes es realitzaran, com i quan. En aquest sentit, FCV ha informat que té una clara voluntat de millorar els canals de comunicació amb els veïns, i també s'ha compromès a inspeccionar i revisar l'estat de diferents elements dels habitatges que els han assenyalat.

Durant aquest any també s'ha supervisat el cas de quatre finques de Barcelona en les quals el dret de superfície de titularitat pública es va vendre a un fons d'inversió privat, i en conseqüència es renoven els contractes de lloguer de dels habitatges, els quals passen a establir-se amb una empresa privada, fet que va provocar que els veïns s'adrecessin a aquesta Sindicatura en veure perillar la funció social d'aquests habitatges per manca de tutela pública.

37

Expedient núm. 14Q0531: habitatge social i gestió mercantil

Els veïns i veïnes de 4 edificis de la ciutat de Barcelona van manifestar el seu desacord amb la transmissió a una entitat mercantil privada el dret de superfície d'habitatge dels seus pisos, que havien estat gestionats prèviament per la Fundació Pisos de Lloguer (fundació dependent de l'empresa pública REGESA). Manifesten que el nou adjudicatari privat d'aquests drets no respecta el procés establert per a l'adjudicació d'habitatges de lloguer de protecció oficial i també denuncien les condicions que s'estableixen en els nous contractes de lloguer.

Aquesta Sindicatura es va pronunciar sobre la qüestió plantejada entenent que, tot i que ara la gestió sigui privada, no es pot canviar l'ús i els pisos han de continuar tenint un ús d'habitatge social dotacional ja que el contrari suposaria una vulneració de la normativa urbanística. Ens trobem amb finques que estan catalogades urbanísticament com a habitatge dotacional de la ciutat de Barcelona és a dir sòl destinat a l'ús d'habitatge, però específicament per satisfer necessitats temporals de determinats col·lectius. El dret de superfície que inicialment va establir l'Ajuntament a favor de la Societat Urbanística Metropolitana de Rehabilitació Gestió, SA, (REGESA), per un termini de 75 anys es troba actualment adjudicat a una fundació privada, però aquesta ha de respectar la qualificació urbanística de la finca. També està obligada a sotmetre's a la normativa reguladora dels habitatges amb protecció oficial aplicable a l'habitatge de lloguer dotacional pel que fa al sistema d'adjudicació dels habitatges en lloguer, terminis contractuals, rendes màximes, etc. La resolució de la síndica també va dictaminar que a les clàusules dels nous contractes s'haurà de respectar que els nous llogaters ho facin en les mateixes condicions i amb les mateixes garanties que els altres arrendataris d'habitatges dotacionals de Barcelona. I es va rebutjar la possibilitat que es puguin establir determinades clàusules contractuals que desvirtuïn la finalitat de protecció oficial

dotacional i que puguin augmentar el cost total del lloguer o que la no-acceptació d'aquestes serveixi de filtre per a determinades persones amb dret a accedir-hi.

Finalment es recordava a l'Ajuntament que, d'acord amb les seves competències en matèria urbanística, ha de garantir que l'ús urbanístic d'aquestes finques sigui el previst en el Pla General Metropolità. I al Consorci de l'Habitatge de Barcelona que ha de vetllar perquè l'adjudicació, l'accés, i l'ocupació dels habitatges es realitzi d'acord amb normativa a aplicar als habitatges de protecció oficial en règim de lloguer i dotacional.

Un altre cas va ser l'estudi efectuat amb motiu de diverses consultes de veïns del passeig Josep Carner, 35-43, dels blocs coneguts com a *50 viviendas del Puerto* per conèixer el règim jurídic que emparava els seus habitatges de propietat del Port de Barcelona i que molts veïns ocupen lícitament però a precari. Aquesta Sindicatura, actuant d'ofici, va sol·licitar informació al representant de l'Ajuntament de Barcelona en el Consell d'Administració del Port de Barcelona sobre la situació i el futur d'aquests habitatges, ja que molts es troben buits i per tant infrautilitzats.

El resultat va ser la constatació que actualment s'està tramitant, per part del Ministeri de Foment, la modificació de la delimitació d'espais i usos portuaris (DEUP) del Port de Barcelona 2014, modificació que, si s'aprova tal com actualment es troba plantejada, desafectarà aquests habitatges de la seva destinació a usos i activitats portuàries per considerar que es tracta de superfícies que alberguen edificis destinats a habitatges consolidats. Per aquest motiu, entén la síndica que com a habitatge ja construït, desocupat i habitable a la ciutat de Barcelona, que és altament deficitària en aquest àmbit, podrien donar una resposta temporal, i adequada, a la necessitat d'habitatge de lloguer social. I per tant va recomanar a l'Ajuntament de Barcelona que, un cop sigui aprovada la modificació de la DEUP, estudiï la possibilitat de poder-los incorporar en alguna de les accions que es tenen programades per tal d'aconseguir habitatges destinats a lloguer social.

Finalment hem de fer referència a la suspensió de llicències d'HUT (de la recepció de comunicacions prèvies d'inici d'activitat i d'ampliació d'habitatges d'ús turístic) a determinades zones, barris i districtes de la ciutat a partir del 3 de maig de 2014, i per un període d'un any prorrogable. L'Ajuntament informa que ha adoptat aquesta mesura de caràcter cautelar prèvia a la redacció d'un Pla especial urbanístic per a la regulació dels habitatges d'ús turístic a Barcelona, que vol determinar per a cada àmbit de la ciutat les condicions particulars amb què aquesta activitat es podrà dur a terme. Aquesta sindicatura ja s'havia manifestat en contra de l'actual regulació dels habitatges d'ús turístic, que és insostenible en una ciutat on les persones tenen problemes per obtenir un habitatge, i havia recomanat reiteradament ajustar l'activitat a les pautes següents:

- ✓ Elaborar una planificació ponderada que limiti el nombre de llicències en funció de les característiques dels barris per evitar la desnaturalització d'aquests i la reducció de l'oferta d'habitatge veïnal de lloguer, i aplicar-la en els plans d'usos.

- ✓ Preveure en la futura regulació municipal que les llicències d'ús com a habitatge turístic siguin temporals, i revocables en cas d'infracció administrativa greu.
- ✓ Instaurar, en consideració a la rendibilitat econòmica d'aquesta activitat, dins el marc legal possible, fórmules tributàries específiques que repercuteixin directament en la Hisenda municipal.
- ✓ Preveure la ubicació d'habitatges d'ús turístic (HUT) en edificis exclusius, o en locals comercials previ canvi d'ús.
- ✓ Establir un sistema de control d'usuaris dels HUT anàleg al dels d'hotels i que els serveis d'inspecció dels districtes puguin controlar l'ocupació.
- ✓ Establir que el propietari del local hagi de respondre solidàriament amb el titular de la llicència i els usuaris pels perjudicis i infraccions de les ordenances municipals.

Recomanació que és fruit de l'experiència d'anys de queixes i que ha estat desatesa amb un gran perjudici per a la ciutadania i per al parc d'habitatge ordinari, tant de compra com de lloguer que ha disminuït en molts milers l'oferta ordinària d'habitatges per viure-hi famílies i contribuir amb això a l'increment dels preus de mercat en un context d'inexistència significativa d'oferta d'habitatge de lloguer oficial.

39

B. HABITATGE DE PROTECCIÓ OFICIAL

Un dels indicadors de l'actual situació de pobresa a la ciutat és la pèrdua de l'habitatge habitual per la manca d'uns ingressos familiars que permetin seguir pagant el lloguer de l'habitatge i gaudir d'una vida digna. La impossibilitat d'accedir a un habitatge de lloguer assequible comporta un seguit de problemes vinculats que repercuteixen en la vida de les persones i en la seva dignitat.

És en moments com aquest quan es veu clarament l'incompliment pels governs de la Generalitat i de l'Ajuntament de Barcelona de l'obligació de fer una veritable política d'habitatge tal com estableix l'article 26 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya que diu: "Les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per a la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret (...)".

Les lleis ja les tenim des de fa prou temps, bàsicament és amb la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, que es desplega aquest article de l'EAC i s'hi conté la bateria de mesures a aplicar. Però cal també una planificació quantificada per objectius i uns pressupostos conseqüents amb les prioritats de la ciutadania.

Una peça fonamental per avançar és el darrer Pla d'habitatge aprovat pel Decret 75/2014, que conté dos grans eixos d'actuació:

- ✓ L'eix social, per facilitar l'accés a l'habitatge a la ciutadania i evitar l'exclusió social residencial, amb l'objectiu d'evitar la pèrdua de l'habitatge per motius econòmics, de facilitar l'accés a l'habitatge en condicions assequibles, i d'incentivar l'entrada al mercat de lloguer d'habitatges desocupats.
- ✓ L'eix econòmic, per facilitar la recuperació econòmica del sector de l'habitatge per recuperar l'ocupació, amb l'objectiu d'incentivar la reactivació de la promoció d'habitatge protegit de nova construcció, i de promoure la rehabilitació.

Cadascun dels objectius dels dos eixos es desenvolupa mitjançant un seguit de mesures, que són les que es regulen en el decret d'aprovació.

El parc de lloguer social és clarament insuficient per donar resposta a la demanda, fet reconegut per la mateixa Administració municipal, que, si bé reconeix que el Pla d'habitatge projectat s'ha endarrerit, manté com a objectiu posar els seus esforços en les mesures de caràcter preventiu al mateix temps que seguir fent propostes per ampliar lleugerament el parc de lloguer social.

La demanda d'habitatges de lloguer assequible no para de créixer ja que els preus de mercat són inassolibles per a una gran part de les rendes familiars, i són moltes les famílies que han perdut el seu habitatge i que no han aconseguit una estabilitat residencial perquè la solució ha estat conviure amb altres famílies en un mateix habitatge, ocupar irregularment un habitatge privat o públic, viure en infrahabitatges, o viure a precari en un habitatge cedit pels serveis socials. Totes aquestes solucions són molt provisionals tant per la seva temporalitat com per la impossibilitat de convertir el lloc on es viu en una llar.

Per aquest motiu, la majoria de les recomanacions de la síndica d'aquest any tenien a veure amb la necessitat d'ampliar el parc d'habitatges socials i els supòsits per accedir a un habitatge d'emergència social. Així mateix, s'ha recomanat una provisió d'allotjament assistencial amb un règim contractual propi, per a aquelles situacions que no s'ajusten al règim jurídic del parc d'habitatges de protecció oficial actual.

1. Accés a l'habitatge de lloguer social

Les queixes d'aquest apartat posen de manifest la necessitat d'un habitatge adequat als ingressos familiars, a la discapacitat funcional, a l'edat avançada o per causa de viure en un infrahabitatge.

L'accés als habitatges de protecció oficial es concreta en la participació en les convocatòries públiques en les quals per sorteig o per barem les persones sol·licitants, prèviament inscrites al Registre de Sol·licitants d'Habitatge de Protecció Oficial, tenen dret a participar si reuneixen els requisits i criteris establerts pel CHB a les bases de cadascuna de les promocions. En el cas d'una situació excepcional per pèrdua de l'habitatge existeix la possibilitat de presentar la sol·licitud per a un habitatge d'emergència social al Consorci de l'Habitatge de Barcelona sense esperar la convocatòria de cap promoció. S'entén que els habitatges

d'emergència responen a una urgència social i no poden esperar l'adjudicació d'un habitatge pel procediment dissenyat per a contingents especials.

En l'accés a l'habitatge de lloguer social hem rebut queixes vinculades a les promocions d'habitatge de protecció oficial i a les denegacions d'habitatge d'emergència social.

a) Promocions d'habitatge de protecció oficial

Poques han estat aquest any les convocatòries d'habitatges dotacionals o de lloguer i, per tant, no ha estat una via freqüent d'entrada de queixes. En una de les queixes es fa referència a la disconformitat amb la valoració de la necessitat d'habitatge de la família que la formula.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0606: disconformitat amb la valoració de la necessitat d'habitatge

La interessada exposa la seva disconformitat amb la denegació de l'adjudicació provisional d'un habitatge de la promoció Torre Barró, en què s'al·lega que la família no complia amb les bases de l'esmentada promoció. En la llista provisional, la seva sol·licitud va obtenir una puntuació de 34 punts i va quedar en segona posició a la llista de reserva del grup B, però en presentar la documentació sol·licitada se li va comunicar, primer verbalment i després per escrit, que no complia amb els requisits de les bases i que la seva puntuació s'havia reduït a 21 punts i que, per tant, passava a ocupar la posició 229 de reserves del grup B. El motiu del canvi de valoració va ser degut al fet que en el moment de ser citada havia abandonat el local on vivia i havia ocupat un habitatge privat. La interessada va presentar un recurs on s'especificava que els arguments de la denegació no s'ajustaven a la realitat, recurs que va ser desestimat. La síndica va estimar la queixa per considerar que no s'havia valorat la precarietat residencial de la família en el moment de modificar la puntuació per necessitat d'habitatge i va recomanar al Consorci de l'Habitatge que estudiés la possibilitat de no penalitzar l'ocupació d'un habitatge quan el fet fos conseqüència d'una precarietat residencial i vital i tenir-ho en compte en els seus barems. La resposta d'Hàbitat Urbà a aquesta recomanació ha estat que, si bé s'està d'acord amb el fet que l'ocupació il·legal d'un habitatge respon a una necessitat d'habitatge, com que no té prou habitatges per satisfer la demanda, s'han de marcar unes bases per poder baremar, puntuar i establir una llista d'adjudicacions.

41

b) Denegació de la sol·licitud d'un habitatge d'emergència social

Moltes són les queixes que manifesten la disconformitat per la denegació de la sol·licitud d'un habitatge d'emergència social. Un dels motius al·legats pel Consorci fa referència al fet que la pèrdua de l'habitatge és atribuïble a la persona perquè en el moment de la contractació de l'habitatge no tenia ingressos suficients per pagar el lloguer demanat pel propietari. Un altre motiu de denegació ha estat viure en un habitatge sense contracte legal o la manca d'habitatges disponibles. Altres motius fan referència a una interpretació molt restrictiva –o fins i tot arbitrària– dels criteris reglamentaris de necessitat d'habitatge d'emergència i de la valoració dels requisits de les persones per sol·licitar-los.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0778: disconformitat amb la denegació d'un habitatge d'emergència social

Queixa d'una família de set membres, els pares i cinc fills menors del Districte de Nou Barris. La mare està inscrita al Registre de Sol·licitants d'Habitatge des de l'any 2009 a l'espera de poder accedir a un habitatge social. Ha participat en alguna convocatòria però no ha tingut mai el perfil per accedir o per massa ingressos o per menys ingressos dels exigits a les convocatòries. Ella cobra una RMI i el marit va cobrar el subsidi d'atur fins al mes de març de 2014. Va sol·licitar un habitatge d'emergència però li va ser denegat per dos motius, per no haver-hi habitatges disponibles i perquè "les causes que van motivar la pèrdua de l'habitatge i, en conseqüència, els seu desallotjament, eren imputables al sol·licitant", ja que en el moment de formalitzar el contracte l'import de la renda que havia de satisfer "representava més del 46 % dels ingressos de la unitat familiar"

La situació residencial d'aquesta família ha anat de mal en pitjor, ja que després d'un primer desallotjament fa anys d'un habitatge ocupat, va haver d'ocupar-ne un altre per necessitat per no quedar-se al carrer amb els seus fills. Posteriorment, la família coneixedora de les conseqüències negatives de viure en un habitatge ocupat, va intentar fer les coses de forma legal. Van demanar un habitatge social a Càritas i se'ls va oferir pagar l'entrada d'un habitatge privat amb el benentès que podrien pagar la resta de les mensualitats, de 500 € mensuals. Aquest acord va ser consensuat, segons va explicar l'interessat, amb la seva treballadora social municipal de referència, que coneixia la situació familiar. En aquell moment els cònjuges cobraven l'RMI de 532 € l'un i la prestació d'atur de 426 € l'altre. La finalització de l'ajut familiar, la manca de concessió d'un ajut públic de lloguer sol·licitat va fer que no poguessin seguir pagant el lloguer i el propietari de l'habitatge iniciés el procediment de desnonament del seu habitatge, del qual van ser desallotjats uns mesos després. En la decisió de la Síndica es va considerar que els motius de la denegació de la sol·licitud de l'habitatge d'emergència social no tenien fonament legal ja que, en primer lloc, la no-disponibilitat d'habitatge no podia ser motiu de denegació i, en segon lloc, la formalització d'un contracte de lloguer amb un import superior al 46 % dels ingressos familiars no estava recollit en el Reglament vigent. En aquest, al contrari, haver de pagar un lloguer que suposés més del 30 % dels ingressos era considerat com un aspecte a valorar positivament per accedir a un habitatge d'emergència social.

Aquesta família va estar tres mesos vivint en una pensió lluny del seu barri i actualment viu en un habitatge provisional, sense contracte ni previsió de permanència, proporcionat pels serveis socials també lluny del barri on la família acostuma a fer vida ja que la família extensa i l'escola dels seus fills i filles és allà.

Es va recomanar per la Sindicatura als Serveis Socials i a Habitatge que incrementessin les coordinacions per tal de buscar les millors solucions per als ciutadans afectats pel tema de l'habitatge. L'interessat va presentar recurs contra la denegació de l'habitatge d'emergència.

La resposta a la decisió de la síndica ha estat que l'expedient de la família seria valorat de nou a la Mesa d'emergències del mes de desembre. Consta que posteriorment en la consegüent resolució revisora es va aprovar la concessió de l'habitatge.

c) Supressió d'una subvenció estatal per pagar la hipoteca

Les dificultats per seguir pagant la hipotètica contractada per comprar l'habitatge concedit pel Patronat Municipal de l'Habitatge a causa del real·lotjament obligat per la urbanització de Torre Baró a Nou Barris i la manca de resposta de les administracions implicades (Ministeri de Foment, Departament de Territori i Sostenibilitat i Ajuntament de Barcelona) a la supressió d'una subvenció estatal gestionada per mitjà de l'Agència de l'Habitatge de la Generalitat a iniciativa del Patronat Municipal de l'Habitatge per pagar la hipoteca van motivar que alguns dels veïns i veïnes presentessin una queixa a aquesta institució.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedients núm. 14Q0232 i 14Q0236: supressió d'una ajuda estatal per pagar la hipoteca d'HPO

La supressió estatal de les ajudes del Ministeri de Foment gestionades per l'Agència de l'Habitatge de la Generalitat va ocasionar un greuge important als veïns i veïnes del carrer Martorelles, que van accedir a la promoció d'habitatges de venda de Torre Baró, uns en ser expropiats pel PERI (Pla especial de reforma interior) i d'altres per l'accés ordinari previ sorteig públic fet pel Consorci de l'Habitatge de Barcelona. Un grup de dinou veïns i veïnes va presentar una queixa a la síndica en la qual sol·licitaven la seva intervenció per tal de fer el seguiment de les mesures adoptades per l'Ajuntament davant la impossibilitat de seguir pagant la hipoteca del seu habitatge.

Totes aquelles famílies que van accedir a un habitatge de la promoció de Torre Baró van confiar, en el moment de la compravenda, en el plantejament que els feia el Patronat Municipal de l'Habitatge de rebre l'ajut de l'Estat, gestionat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, que consistia en la subsidiació del 15, 30 o 40 % del cost de les quotes mensuals de la hipoteca constituïda amb Nova Caixa Galicia durant els 10 primers anys, tal com preveia el Decret 157/2002, d'11 de juny, modificat pel Decret 454/2004, de 14 de desembre, de desplegament del Pla del dret a l'habitatge 2004-2007.

Després d'una primera resolució de la Síndica al greuge que estaven patint aquestes famílies, l'Àrea de Qualitat de Vida va respondre de forma diferent a la situació presentada per les famílies dels que van ser expropiats a la dels procedents de sorteig. Cal tenir en compte que l'oferta inicial per poder comprar l'habitatge va ser la mateixa en un cas i en l'altre i que les conseqüències de la supressió del subsidi podien ser similars per a totes les famílies independentment de l'accés a la compra, si bé, en el cas dels expropiats, va ser la iniciativa municipal la que va desencadenar el problema.

Es va estimar en part la queixa perquè, si bé l'Ajuntament va compensar econòmicament la part de la hipoteca subvencionada per l'Estat a les famílies provinents d'una expropiació i que reunien els requisits establerts per l'Ajuntament, no va ser així amb les famílies procedents de sorteig i amb el dret atorgat de rebre la subvenció estatal. Aquestes no han pogut gaudir, de moment, de cap ajuda econòmica. Es va recomanar al Consorci de l'Habitatge i a l'Àrea de Qualitat de Vida que instessin l'Agència de l'Habitatge a iniciar un procés de negociació amb el Ministeri de Foment per tal de minimitzar els efectes de l'anul·lació del subsidi. Així mateix, es va recomanar a l'Àrea de Qualitat de Vida que vetllés per aquelles famílies que no havien rebut el subsidi municipal per al pagament de la hipoteca per evitar la pèrdua del seu habitatge. Recomanació que ha estat acceptada ja que s'ha notificat que ha estat el mateix alcalde el que va demanar, en les reunions que manté amb la ministra de Foment, que es reactivessin les ajudes per tal que les famílies que van sol·licitar l'ajut poguessin pagar les seves hipoteques i així no perdessin el seu habitatge.

Finalment el mes d'agost de 2014 el Govern estatal va canviar els criteris interpretatius de l'article 35 del Reial decret legislatiu 20/2012, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, pel qual es denegaven les pròrrogues de subsidiació als plans anteriors al 2009-2012. I va instar les comunitats autònomes a revisar les resolucions de renovació del subsidi de plans anteriors al 2009-2012 emeses a partir de l'entrada en vigor del Reial decret llei

20/2012 i amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 4/2013, de 4 de juny, de 2013, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatges. Això ha afectat directament les persones del carrer Martorelles que havien accedit a l'habitatge de protecció oficial per sorteig i que ara mateix es trobaven totalment desprotegides

2. Petició de canvi d'habitatge públic del PMHB o de reducció del lloguer

Es va rebre alguna queixa vinculada amb la vulneració del dret a fer un canvi d'habitatge gestionat pel PMHB per motius justificats, com un canvi en la situació familiar, en el lloc de residència o vinculat amb problemes de relació amb el veïnatge. En alguna ocasió i tal com recull la normativa per sol·licitar un canvi d'habitatge, el PMHB va tenir en compte la proposta de la síndica quan la sol·licitud de canvi era per circumstàncies excepcionals. En un altre cas, després d'aconseguir un canvi d'habitatge, l'interessat va sol·licitar una reducció del preu del lloguer.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0607: petició de reducció del preu de lloguer al PMHB.

L'interessat va signar el contracte de lloguer del nou habitatge situat a la mateixa finca on ja vivia anteriorment, que tenia un preu de lloguer també superior per ser més gran. La unitat familiar composta pel matrimoni i quatre menors té uns ingressos mensuals de 431,01 € procedents de la feina de la seva esposa i 1.152 € anuals de la seguretat social per fills a càrrec ja que ell està a l'atur i no cobra cap subsidi. L'interessat va fer el càlcul del que pagava mensualment de lloguer i com repercutia aquest sobre els ingressos familiars i el resultat va ser que el lloguer representava un 39 % dels ingressos familiars i és per aquest motiu que va sol·licitar una rebaixa del lloguer per tal de no pagar més del 30 %. El PMHB va informar la síndica que aquesta família rebia una subvenció de la Regidoria de Qualitat de Vida per un conveni amb el PMHB que ja li repercutia en el preu del lloguer. La subvenció es va fer sobre la renda de lloguer mensual de 487,81 €, i, després de la subvenció de 362,30 €, havia de pagar 125,52 mensuals, xifra que en relació amb els ingressos familiars representava només el 23,71 %. A aquesta quota calia sumar, però, la quota complementària mensual que inclou repercussió de l'IBI i despeses de la comunitat, que no rep cap subvenció. La quota mensual total que havia de pagar el llogater en aquest nou habitatge era de 206,76 €. La síndica va estimar en part la queixa perquè, si bé l'actuació municipal s'ajustava a la normativa municipal, el preu del lloguer real era excessiu pels ingressos familiars i va recomanar al PMHB que valorés la possibilitat de revisar el conveni signat amb Qualitat de Vida per poder incorporar situacions d'excepcionalitat avalades per un informe social. La resposta a aquesta recomanació va ser que, amb la finalitat de donar el millor servei i resposta als casos, el PMHB i Qualitat de Vida treballen de manera coordinada, analitzen cas per cas i donen la resposta més adient en cadascun d'ells.

44

3. Modificació del Reglament d'habitatges d'emergència

El mes de juliol de 2014 el Consorci de l'Habitatge de Barcelona va aprovar la modificació del Reglament per a l'adjudicació d'habitatges d'emergència social per pèrdua d'habitatge. Des d'aquesta Sindicatura s'havien presentat unes al·legacions en el moment de la seva presentació a informació pública orientades, bàsicament, a ampliar la casuística de supòsits a protegir pel Reglament com a fruit de l'experiència de situacions conegudes el tractament de les quals es considerava no prou equitativa. Un

cop aprovat aquest Reglament, i fruit de l'estudi del nou marc legal de les situacions d'emergència, es van fer arribar a l'Ajuntament un seguit de consideracions agrupades en dos blocs diferents. En el primer es feia referència al procediment d'elaboració de la norma i en el segon es feia referència a la concordança amb la regulació dels habitatges d'emergència a la normativa catalana d'habitatge.

La síndica, en la actuació d'ofici endegada per a l'estudi del reglament nou i que ja havia estat anunciada a l'informe anual de 2013 al Plenari municipal, va arribar a la conclusió que:

- 1) **El nou Reglament per a l'adjudicació d'habitatges d'emergència social és regressiu en l'empara del dret a l'habitatge de la ciutadania de Barcelona davant riscos greus i emergències sobrevingudes. Aquesta regressió deixa sense garantia de dret a diverses situacions de necessitat que anteriorment emparava, i que estan protegides a la resta de Catalunya.**
- 2) **El nou Reglament per a l'adjudicació d'habitatges d'emergència social aprovat pel Consorci de l'Habitatge de Barcelona podria estar viciat de nul·litat en el procediment seguit per a la seva elaboració, pel fet d'haver obviat informes preceptius previs a la seva elaboració.**
- 3) **El Consell Municipal hauria de promoure l'anul·lació del nou Reglament i el restabliment del vigent anteriorment mentre estudia a fons i amb participació ciutadana un nou text que reflecteixi la política pròpia d'habitatge que reivindica la Carta Municipal de Barcelona, de manera que el Consorci de l'Habitatge de Barcelona disposés d'una norma que empari totes les situacions de necessitat que es recullen al Pla d'habitatge de Catalunya. Aquesta nova norma hauria d'anar acompanyada d'una dotació suficient i quantificada d'habitatges del Fons de Lloguer Social del Consorci i d'Habitatges d'Inclusió Assistencial de l'Àrea de Qualitat de Vida perquè no es deixés cap situació d'exclusió residencial sense una atenció immediata.**
- 4) **Finalment, es va afirmar que el nou Reglament hauria d'emparar tots els desnonaments d'habitatge principal quan els afectats no puguin obtenir una alternativa de lloguer en el mercat privat.**

El Plenari municipal va prendre el mes de desembre de 2014 l'acord següent:

“Obrir un procés de participació sobre el Reglament d'Habitatges d'Emergència en el marc del Consell de l'Habitatge Social, debatre les conclusions a la Comissió d'Hàbitat Urbà i Medi Ambient, incorporar al reglament les modificacions resultants d'aquest procés de participació i debat, i traslladar-ho al consorci de l'Habitatge de Barcelona abans de 3 mesos des de l'aprovació d'aquesta proposició per tal que aquest iniciï el procés per la seva aprovació.”

VALORACIÓ

La denegació d'un habitatge d'emergència representa per a moltes famílies un pas més cap a la exclusió social, potser el definitiu, ja que davant la inexistència d'habitatges amb lloguer social disponibles i de recursos residencials socials suficients, es veuen abocades a ocupar irregularment un habitatge buit. Per això, no és gens estranya la informació municipal (*La Vanguardia*, 15 de novembre de 2014) que la meitat dels habitatges buits inspeccionats en tres barris de la ciutat estaven ocupats per famílies que necessiten un lloc on viure i no l'han aconseguit.

Les restriccions per a l'accés a un habitatge d'emergència social imposades pel nou Reglament de juny de 2014 no són justificables en aquest moment perquè el parc d'habitatge de lloguer assequible és totalment insuficient. Entenem que l'Administració no pot tancar una porta si no en pot obrir d'altres, és a dir, mentre no hi hagi una planificació global i una gestió coordinada dels diferents recursos d'allotjament residencial per donar resposta a totes les situacions d'exclusió residencial no es pot pretendre limitar l'accés a un habitatge d'emergència.

La majoria de les queixes que posen de manifest la precarietat residencial són de famílies amb infants menors que pateixen silenciosament una situació molt dramàtica: vivència d'un desnonament, dificultats econòmiques permanents, trasbalsament de la vida diària, deteriorament de l'estat de salut física i psíquica. Per aquest motiu s'ha suggerit en alguna decisió la necessitat de tenir en compte la presència de menors i l'obligació de les administracions de prioritzar l'interès superior dels infants i adolescents en les seves valoracions i resolucions administratives.

La percepció de moltes de les persones ateses és que la inscripció al Registre de sol·licitants d'habitatge de protecció oficial no és un camí útil per accedir a un habitatge de protecció oficial. Moltes d'elles, inscrites des de l'any 2009 i feta ja una renovació al cap de tres anys, no han participat en cap convocatòria per no tenir els requisits establerts en les convocatòries. Les xifres recents donen resposta a la percepció d'inoperància de la inscripció al Registre, ja que, consultada la Memòria 2013 del CSHB, només un 17,63% de les persones inscrites al Registre, han participat en algun procés d'adjudicació d'habitatge. Si tenim en compte que el nombre d'inscrits al Registre va augmentant, en concret, de l'any 2012 al 2013 un 2,8 % (Consorci de l'habitatge de Barcelona, Memòria 2013), el creixement de l'oferta residencial ha de ser major.

El Pla de prevenció de les ocupacions il·legals d'immobles del juliol de 2012 ja va preveure que calia articular mesures de caràcter social per evitar, en la mesura del possible, el fenomen emergent de la ocupació de caràcter social, és a dir, motivades per les situacions de precarietat econòmica i de treball de les famílies que no poden mantenir els seus habitatges o accedir a d'altres de lloguer accessible. Aquesta sensibilitat de l'Administració hauria de tenir en compte aquesta situació com una precarietat, en lloc de penalitzar-la administrativament sense base legal i, per tant, com un dels supòsits de necessitat d'habitatge a tenir en compte en els barems d'accés a les convocatòries de promocions d'habitatge dotacional, per exemple. Tampoc es recull aquesta sensibilitat en el nou Reglament d'habitatges d'emergència social, que penalitza les famílies que estan ocupant per necessitat i se'ls denega la

sol·licitud per accedir a un habitatge d'emergència social. Per això la síndica de greuges va recomanar al Consorci de l'Habitatge que estudiés la possibilitat de no penalitzar la ocupació d'un habitatge quan el fet era conseqüència d'una precarietat residencial i vital, i, per tant, tenir-ho en compte en els seus barems, però la seva crida no ha estat escoltada i es manté la penalització d'excloure els que ja estan en el risc d'exclusió social més gran. Així la crua realitat continua sent que per a les famílies que no tenen uns ingressos mínims és impossible que se'ls assigni un habitatge ni per via de sorteig ni per via d'emergència social.

En moltes queixes s'ha vist molt necessari un tractament global de la casuística que presenten els usuaris dels serveis socials que també tenen un problema d'habitatge. La coordinació entre Serveis Socials i Habitatge ha de ser molt més consistent per tal d'assessorar la família de la millor manera possible i no caure en orientacions poc adequades a la realitat del mercat d'habitatge i a la possibilitat econòmica de les famílies per mantenir un lloguer del mercat privat, d'una banda, i per oferir alternatives dignes d'allotjament social quan no hi ha accés possible a un habitatge del parc públic, de l'altra.

C. HABITABILITAT I REHABILITACIÓ DE L'HABITATGE

47

La rehabilitació i el manteniment de les finques són actuacions essencials a la ciutat de Barcelona, on hi ha barris antics amb cases envellides i poc conservades. La Llei 8/2013, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, és una norma que sorgeix en un moment en el qual el finançament públic i privat és escàs a causa de la situació econòmica. De tota manera és benvinguda per seguir amb les intervencions de rehabilitació i restauració per garantir i millorar la conservació i accessibilitat dels edificis.

L'Estatut d'Autonomia estableix que correspon a la Generalitat de Catalunya exercir les competències exclusives en matèria d'ordenació i gestió del territori, del paisatge i de les actuacions que hi incideixen (art. 149).

La majoria de les queixes d'aquest apartat fan referència a les persones que viuen en pisos que no reuneixen les condicions mínimes d'habitabilitat, per la situació que generen els solars buits o abandonats, per la brutícia acumulada que hi ha en alguns terrenys, per la instal·lació permanent de bastides i de xarxes de protecció a les façanes dels edificis per evitar la caiguda de runa, per la manca de rehabilitació d'alguns immobles, pel mal funcionament del sistema de clavegueram d'alguns edificis de la ciutat i per la burocràcia que genera la concessió de permisos d'obres per col·locar ascensors. No obstant això, la majoria de les reclamacions són consultes que es resolen amb l'orientació i assessorament a les persones afectades o amb la derivació a les Oficines d'Habitatge.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 13Q1009: insalubritat i manca d'eficàcia municipal

L'interessat es va queixar de la manca d'higiene i dels problemes de salut que podia comportar un solar brut d'un altre immoble que està tocant a la part posterior del seu domicili.

El 2010 la síndica va iniciar una investigació d'ofici pel mal estat de conservació i la degradació d'una finca (expedient núm. 10Q0575). L'immoble que correspon a aquest expedient és el que causa problemes al promotor de la queixa en relació amb la qual el Districte va informar que la finca estava inclosa al Pla Dintres, i que, després de la incoació d'un nou expedient sancionador per incompliment de l'ordre d'execució i la proposta d'imposició d'una sanció per import de 90.0001 euros, s'havia presentat un projecte d'obres per donar compliment a l'ordre d'execució i s'havia acreditat la voluntat d'elaborar i executar un projecte de reforma integral que ampliava les obligacions mínimes de conservació, millora l'accessibilitat de l'edifici i el conjunt de condicions d'habitabilitat. L'Ajuntament va suspendre la tramitació dels expedients per iniciar les negociacions i per procedir a la subscripció d'un conveni per a l'execució de les obres.

Aquesta Sindicatura va visitar el domicili del reclamant actual de la queixa i la síndica va estimar la reclamació perquè el solar causant de les molèsties està en males condicions i perquè els problemes analitzats en l'expedient de 2010 encara no s'han resolt. Es va recomanar la reparació global de l'immoble que afecta les altres finques i la neteja del solar.

Expedient núm. 13Q1118: obres que afecten el dret a un habitatge digne i ús indegut d'un habitatge.

El llogater d'un habitatge va manifestar el seu malestar per la ineficàcia municipal per resoldre les obres i usos que es fan a l'edifici on viu. Afegia que a l'immoble s'havien fet obres irregulars, que l'Ajuntament va concedir el certificat d'acabament de l'obra abans d'hora, que els dipòsits d'aigua que hi havia al terrat eren insalubres, que hi havia humitats i esquerdes al seu pis, que s'havia construït un àtic il·legal al terrat i que la finca canviava constantment de titularitat a través de successives empreses.

L'Ajuntament va informar la síndica que tot i que les obres no s'ajustaven al comunicat eren legalitzables, que el lliurament del certificat final d'obra corresponia al responsable de l'obra i no a l'Ajuntament, que les obres encara no havien acabat, que s'havia comprovat l'activitat turística irregular en un dels habitatges i que els problemes dels dipòsits d'aigua ja s'havien solucionat.

La síndica va resoldre estimar la queixa per les obres que no s'ajustaven al permís municipal i per l'HUT irregular.

VALORACIÓ

Sovint aquesta Sindicatura detecta que s'han començat obres sense llicència o que les que s'han fet no s'ajusten al permís municipal, però aquesta qüestió es tracta més detalladament a l'apartat de llicències d'obres i de disciplina urbanística.

El Pla Dintres és un procediment creat el 2012 per l'Ajuntament de Barcelona per a Ciutat Vella per tal d'aconseguir que els propietaris mantinguin les finques en bon estat de conservació i rehabilitació. El Districte de Ciutat Vella, a l'empara del marc normatiu de la Llei de l'habitatge, ha endegat diversos procediments per dur a terme la rehabilitació necessària dels immobles més afectats. La norma permet que les multes coercitives puguin arribar al 90 % del cost de la rehabilitació, la qual cosa

facilita l'execució subsidiària per part de l'Administració. L'Ajuntament de Barcelona, a través del Pla Dintres, segons dades del Districte, ha rehabilitat més d'un centenar d'edificis molt deteriorats a Ciutat Vella.

L'immoble referit (expedient núm. 10Q0575) del Raval que genera problemes d'insalubritat i d'inseguretat és una finca del 1766 formada per dos edificis. És una casa fàbrica construïda al mig de les hortes que en aquell segle encara ocupaven aquesta zona del Raval i dedicada a la fabricació d'indianes (teixits). La finca té uns esgrafiats rococós amb els balcons de ferro forjat i ceràmiques vidriades del segle XVIII, segons la fitxa de patrimoni (grau de protecció B). Els forjats de la casa estan apuntalats, hi ha humitats i l'escala, les parets i els baixants dels patis interiors estan molt deteriorats i la situació aparentment no millora, tot i que porta com a mínim més de deu anys en un estat deplorable.

L'Ajuntament té l'obligació d'impedir que es facin malbé immobles i conjunts protegits i ha de garantir la conservació i rehabilitació per mantenir el parc d'habitatges dignes i evitar accidents. Són exemples recents d'aquesta mancança el ferit greu a l'Eixample quan li va caure una cornisa mentre rehabilitaven l'edifici, el bloc que van haver de desallotjar a la Teixonera i la intervenció dels Bombers a la torre del Rellotge de la plaça de la vila de Gràcia.

Els controls i les inspeccions municipals han de ser més amplis i els ajuts econòmics per a la rehabilitació han de ser suficients per solucionar les patologies estructurals, millorar l'accessibilitat i l'eficiència energètica i per potenciar els barris que tenen condicions més precàries.

El Consorci de l'Habitatge de Barcelona compta per a la concessió de les subvencions amb les aportacions de la Generalitat de Catalunya –ja sigui amb fons propis o procedents del Plan Vivienda del Ministeri de Foment– i de l'Ajuntament de Barcelona. Cal que les administracions responsables estiguin al corrent de les aportacions econòmiques compromeses en benefici de tothom.

La Modificació aprovada del Pla d'Usos de Ciutat Vella continua amb la restricció dels habitatges d'ús turístic i disposa que no s'atorgaran en aquest territori noves llicències, però si la finalitat del Pla d'usos és equilibrar els usos residencials, comercials i turístics per tal d'evitar l'especialitat turística, la restricció es veu insuficient si no es fa un control exhaustiu de tots els HUT irregulars i de les infraccions dels regularitzats.

TÍTOL II
CAPÍTOL 1
SECCIÓ 1.2

URBANISME I CIUTAT



51

A. PLANEJAMENT I GESTIÓ URBANÍSTICA
B. INFRAESTRUCTURES
C. DISCIPLINA URBANÍSTICA I LLICÈNCIES D'OBRES
D. PATRIMONI ARQUITECTÒNIC

L'urbanisme –com a ciència aplicada de l'assentament de la vida humana en el territori que facilita tècniques per fer-lo digne– és alhora una àrea d'intervenció política i administrativa molt transcendent per a l'harmonia social.

L'urbanisme com a funció pública comprèn l'ordenació, la transformació, la conservació i el control de l'ús del sòl, del subsòl i del vol, llur urbanització i llur edificació, i la regulació de l'ús, de la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions.

Conjuminar en el territori habitatges, subministraments, serveis, equipaments, vialitat, salubritat, funcions socials i econòmiques, medi ambient, etc., és tasca que, si bé ultrapassa la competència municipal, i fins i tot la de l'Àrea Metropolitana, ha de tenir en el govern de la ciutat el referent més interessat perquè la ciutat pertany als seus habitants i aquests han de trobar-hi les condicions per a la seva realització política, social i ecològica.

A Barcelona la Llei de la Carta Municipal assegura a tots els ciutadans i ciutadanes un urbanisme pensat per a ells i per a la millora de la qualitat de vida en tots els àmbits de la ciutat, que afavoreixi una política pròpia d'habitatge, que tingui en compte tant la construcció com la rehabilitació dels barris envellits i que doni una atenció especial a les necessitats d'habitatges assequibles i per a la joventut. Que tingui, a més, el medi ambient com a prioritat per a l'acció del Govern municipal.

Per la seva part, la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la ciutat vincula l'Ajuntament a considerar com a dret ciutadà el desenvolupament d'un urbanisme ordenat que garanteixi una relació harmoniosa entre l'hàbitat, els serveis públics, els equipaments, els espais verds i les estructures destinades als usos col·lectius.

En la secció d'urbanisme i ciutat, la síndica ha rebut 295 queixes durant l'any 2014.

A. PLANEJAMENT I GESTIÓ URBANÍSTICA

Des de l'any 1976 en què es va aprovar el Pla General Metropolità l'Ajuntament de Barcelona ha anat modificant el planejament urbanístic per adequar-lo a les necessitats de cada temps, perquè el planejament ha de tenir sempre una orientació social i l'objectiu de millorar la qualitat de vida de les persones i facilitar la participació de la ciutadania en la vida social i econòmica.

Entre les novetats legislatives urbanístiques d'aquest any hi ha el Reial Decret 876/2014, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de costes i també el Decret de la Generalitat 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística. El Reglament general de costes té per finalitat la protecció del domini públic maritimoterrestre. La norma pretén posar ordre a una situació que ha afectat en excés la costa. Pel que fa al reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, se'n parla més endavant a l'apartat C, relatiu a disciplina urbanística i llicències d'obres.

L'article 59 i següents del Text refós de la Llei d'urbanisme (Decret legislatiu de 3 d'agost de 2010, modificat per la Llei 3/2012) regula els documents dels plans urbanístics entre els quals hi ha l'agenda i l'avaluació econòmica i financera de les actuacions que s'han de desenvolupar i els efectes de l'aprovació de les figures del planejament urbanístic, l'efectivitat i obligatorietat del planejament urbanístic i els convenis urbanístics.

El 31 de gener de 2014 va entrar en vigor la Llei 2/2014, de 7 de gener, de mesures fiscals administratives, financeres, que disposa la modificació de la disposició final tercera de la Llei 3/2012 i que regula la suspensió de l'eficàcia temporal de l'article 114. El resultat és que el còmput dels terminis per advertir a l'Administració competent per presentar el full d'apreuament corresponent i per dreçar-se al Jurat d'Expropiació de Catalunya perquè fixi el preu just, resta suspès fins al 31 de desembre de 2014.

La Carta de Ciutadania disposa que totes les persones tenen dret que els procediments es tramitin de manera àgil, d'acord amb els criteris d'eficàcia, eficiència i servei a la ciutadania. També estableix que les persones tenen dret a la participació en la vida política municipal, a formular queixes sobre el funcionament dels serveis públics o sobre l'estat de la ciutat, a la seguretat en el desenvolupament de la seva vida quotidiana, a la convivència pacífica, a la vida personal i familiar, al dret a un habitatge digne, al dret a la salut, i a un entorn urbà sostenible.

Les queixes rebudes aquests any fan referència a l'incompliment dels terminis fixats per l'Administració per dur a terme projectes urbanístics previstos. També hi ha hagut una queixa per l'ús inadequat dels terrenys de les antigues casernes militars del Districte de Sant Andreu.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 13Q0278: retard en l'execució d'un projecte de regeneració d'un barri.

L'Associació de Veïns de Trinitat Nova va presentar una queixa per la demora en l'execució del projecte de regeneració del barri i pel retard en la construcció d'un bloc de cent trenta-tres habitatges destinats als afectats urbanístics de la tercera fase .

El 1996 la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament van signar un conveni en el qual es comprometien a substituir els habitatges afectats per aluminosi. el retard en l'execució va ocasionar problemes estructurals als edificis i va generar sensació d'inseguretat als veïns i veïnes ja que l'efecte crida per l'abandonament d'alguns edificis i pels enderrocs va comportar l'arribada de persones noves amb costums i hàbits diferents. L'increment d'activitats delictives va alterar la vida del barri.

La síndica, després de visitar el barri i d'analitzar la reclamació, va estimar la queixa perquè si bé la III fase de la remodelació del barri s'havia iniciat i havia començat la construcció dels habitatges, hi havia hagut una demora inexcusable en l'execució del projecte; així mateix, va advertir l'Ajuntament que els acords s'han de complir dins del calendari fixat i que, en els casos d'incompliment per part d'altres administracions públiques, no es desentengui de l'execució i assumeixi directament els compromisos subsidiàriament. Finalment va recomanar a la Guàrdia Urbana que continués i incrementés la prevenció i patrullatge per assegurar la tranquil·litat.

Expedient núm. 13Q0503: les anomenades *casas barates* del Bon Pastor.

L'Associació de Veïns i Veïnes de les Cases Barates del Bon Pastor va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en la que demanava l'execució de la III fase de la remodelació del barri i la construcció del tercer bloc d'habitatges.

La síndica va demanar informe, i l'Ajuntament va manifestar que el procés de remodelació es va iniciar deu anys enrere, que el procés constava de quatre fases, que la III fase estava a punt d'iniciar-se i que durant el segon semestre de 2015 es real·lotjarien totes les persones afectades urbanísticament de la III fase, que la IV fase s'encarregaria durant el 2014 i que l'inici de les obres estava previst per al 2016.

La síndica va estimar la queixa perquè, tot i les actuacions dutes a terme, en aquest cas els acords tampoc es van complir dins el calendari previst.

VALORACIÓ

Trinitat Nova és un dels tretze barris que configuren el Districte de Nou Barris. El barri es va formar als anys cinquanta com a conseqüència de la construcció d'habitatge social per diverses administracions públiques. En la construcció d'aquests habitatges es va usar un tipus de ciment que va generar la patologia

coneguda com a *aluminosi*. L'any 1992 va haver-hi un accident mortal com a conseqüència de l'aluminosi i de la carbonatació en un immoble del Turó de la Peira. L'accident va comportar la revisió i inspecció de la major part dels habitatges del barri construïts als anys cinquanta i l'elaboració d'un projecte de renovació del barri, d'acord amb els compromisos adquirits per part de diverses institucions.

El primer conveni signat entre les parts implicades tenia per objecte estudiar l'afectació estructural dels habitatges del Turó de la Peira. La cessió del sòl era de responsabilitat municipal i la construcció dels habitatges a una altra Administració. El 2002 el Plenari del Consell Municipal va aprovar definitivament el PERI en el sector preestablert de remodelació dels habitatges de la Trinitat Nova. El Pla d'etapes preveu una única etapa a realitzar en vuit anys. Les fases i etapes, segons el contingut del PERI, no tenen caràcter normatiu.

La síndica, durant la visita al barri, va constatar la sensació d'aïllament i d'inseguretat que percebia el veïnat. En els casos en els quals els veïns han patit perjudicis per causes alienes, l'Ajuntament ha d'actuar amb més diligència per evitar més perjudicis a les persones afectades. A Trinitat Nova, la majoria del veïns i veïnes estan afectats greument per la crisi econòmica i hi ha una gran desigualtat en relació amb altres territoris de la ciutat.

Pel que fa a l'expedient núm. 503/2013, el conveni de 2003 signat entre l'Ajuntament i l'Associació de Veïns i Veïnes va impulsar la modificació del PGM al polígon de les Cases Barates del Bon Pastor. La finalitat del conveni era propiciar la renovació urbanística del sector, l'enderroc dels habitatges obsolets i la seva substitució per habitatges adequats als estàndards constructius actuals. L'acord segon del conveni, relatiu a les fases de substitució, exposa que les parts manifesten la seva voluntat que la substitució dels habitatges es faci en deu anys. El conveni conté acords per a la renovació urbanística del sector, però no preveu conseqüències jurídiques en cas d'incompliment. No obstant això, atès que en aquest barri hi havia una problemàtica que va comportar la remodelació del polígon de les cases barates del Bon Pastor, atesos els compromisos adoptats i el dret de queixa dels veïns, l'Ajuntament s'hauria d'haver esforçat més per complir els acords dins els terminis previstos.

Aquest any, novament, la síndica va rebre una persona que es queixava de l'afectació urbanística i que l'Ajuntament havia paralitzat la tramitació de l'expedient d'advertiment d'inici d'expedient d'apreuament per imperatiu legal (expedient núm.1026/2014). Es tractava d'una vídua, amb una situació econòmica precària que era propietària proindivís amb altres familiars d'un local qualificat com a zona de renovació urbana en transformació de l'ús a sistema de parc urbà, clau 17/6, pel Pla General Metropolità. L'afectada havia demanat a l'Ajuntament que s'iniciés l'expedient d'apreuament, però aquest havia hagut d'aturar-lo i l'havia informat que fins a l'1 de gener de 2015 no podia reprendre la tramitació. No obstant això i encara que l'actuació municipal s'ajusti a dret, és necessària l'aixecament de la suspensió.

B. INFRAESTRUCTURES

Les obres d'infraestructures acostumen a ocasionar molèsties a la ciutadania per la llarga durada de les construccions i pels serveis que queden afectats durant l'execució d'aquestes i les molèsties que provoquen. A més freqüentment es qüestiona la utilitat, prioritat i equitat de la despesa, l'encert de les solucions tècniques, i la manca de participació de la ciutadania en la decisions municipals.

Aquest any hi ha hagut grans obres a la ciutat com per exemple les de l'avinguda de la Diagonal, l'avinguda del Paral·lel, el carrer de Balmes, la plaça de les Glòries, la ronda del General Mitre, el passeig de Sant Joan i les reformes de les places de Gràcia. El manual de qualitat de les obres municipals pretén reduir l'impacte al carrer i que les obres afectin mínimament la ciutadania, tot i això les persones residents a la ciutat continuen queixant-se.

Una vegada més en aquest apartat hi ha més consultes i assessoraments que reclamacions. Tot i això, hi ha hagut una queixa significativa signada per centenars de persones que s'oposaven al trasllat provisional d'uns barracons escolars davant de casa seva.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

55

Expedient núm. 14Q0283: oposició veïnal per la instal·lació provisional dels barracons d'una escola.

La plataforma de persones afectades per la ubicació de l'Escola de la Maquinista va presentar una queixa per estar en desacord amb la instal·lació provisional d'aquesta escola al carrer Barcelonès i per l'ocupació d'una part del parc de La Maquinista. La reclamació anava acompanyada de centenars de signatures. Si l'Ajuntament decidia instal·lar l'escola al carrer Barcelonès, els barracons estarien situats només a cinc metres d'un dels edificis de les persones reclamants, fet que preocupava els veïns. L'Ajuntament va informar la síndica que estava treballant per trobar la millor ubicació possible per a la instal·lació dels mòduls provisionals de l'escola, i que una de les opcions era el carrer Barcelonès. Finalment, els responsables municipals van trobar una altra ubicació.

La síndica va estimar en part la queixa perquè el Districte de Sant Andreu no va promoure suficientment l'accés a la informació i la participació ciutadana en la recerca d'un espai per al trasllat provisional de l'escola i, a més a més, perquè els infants i el centre educatiu continuen encara en barracons. També va recomanar que impulsés i possibilités la construcció definitiva de l'escola per garantir un projecte i equipament escolar de qualitat en benefici i interès superior dels menors.

VALORACIÓ

L'organització del territori i els usos i trasllats dels espais i equipaments és una responsabilitat municipals que té un alt grau de discrecionalitat, però que ha de comptar amb la participació ciutadana i facilitar els mecanismes oportuns per fer-la possible.

En el cas de l'expedient 283/2014, l'actuació municipal va ser insuficient i no va actuar amb la diligència i el rigor necessaris atenent la naturalesa del problema. L'escola La Maquinista és un centre d'educació infantil i primària de nova creació,

CEIP, que acull alumnes de P-3, P-4, P-5, 1r, 2n i 3r amb la voluntat d'arribar fins a 6è de primària.

La síndica, durant les visites fetes als espais afectats, va constatar que el possible trasllat al carrer Barcelonesa afectaria els veïns i veïnes d'aquest carrer i del seu entorn, persones que portaven molts anys suportant unes obres d'infraestructura importants. El veïnat tenia raó, però un dels fets més rellevants era la situació de l'escola, centre docent que porta més de sis anys instal·lada, provisionalment, en barracons, i té mancances importants que poden afectar el projecte educatiu. La decisió final havia de fer compatible els drets de tothom, però sobretot l'interès superior dels menors, consideració primordial establerta a la Llei de drets i oportunitats de la infància i l'adolescència.

C. DISCIPLINA URBANÍSTICA I LLICÈNCIES D'OBRES

Una de les parts més complexes de l'urbanisme és la protecció de la legalitat urbanística, a causa de la diversitat de procediments que hi ha i també a la contínua modificació de la legislació urbanística.

La protecció de la legalitat és una potestat municipal d'exercici inexcusable. L'Administració no pot defugir les seves atribucions i ha d'intervenir amb celeritat per protegir-la. Sovint no és així, arriba tard i cal tornar a restablir la legalitat.

El Text refós de la Llei d'urbanisme, TRLU, regula el deure urbanístic de conservació. Les persones propietàries de tota classe de terrenys, construccions i instal·lacions han de complir el deure d'ús, conservació i rehabilitació establerts per aquesta llei. Els ajuntaments han d'ordenar d'ofici o a instància de qualsevol persona interessada, l'execució de les obres necessàries per conservar les condicions establertes. L'incompliment injustificat de les ordres d'execució, habilita l'Administració per adoptar qualsevol de les mesures d'execució forçosa (art. 197.3 TRLU). També estableix que els procediments de protecció de la legalitat urbanística caduquen si, un cop transcorregut el termini màxim de sis mesos per dictar resolució, aquesta no ha estat dictada i notificada.

El Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, RPLU, que desplega parcialment la Llei d'urbanisme, pretén recollir en un sol text normatiu la regulació completa. Un dels aspectes que cal ressaltar és la concreció de la tasca inspectora; els plans d'inspecció i la condició d'autoritat del cos inspector. També regula els principis de col·laboració entre les administracions, les mesures provisionals i de restauració, les resolucions i programes de restauració i el mètode de càlcul unitari de les sancions, la qual cosa és una novetat del règim sancionador.

La majoria de les queixes rebudes a la secció d'Urbanisme i Ciutat afecten la protecció de la legalitat urbanística i la restauració. També hi ha reclamacions pel malestar que creen les obres irregulars, les obres fetes en excés de les llicències municipals, per la manca efectiva de les multes coercitives, per la prescripció de l'acció restauradora, pel tancament de balcons i construccions irregulars en terrats i

àtics, per la manca de resolució municipal en un enderroc i pel desacord amb un requeriment de tancament d'un solar.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 13Q1186: manca d'actuació i de resposta municipal.

El 2011 un veí va presentar una queixa a l'Ajuntament per una manca de conservació d'un immoble, tot i la denúncia, el 2013 la situació continuava igual amb filtracions d'aigua a la teulada, humitats a les parets i acumulació de coloms, rates, escarabats i altres animals.

El Districte, arran de la denúncia, va incoar un expedient d'inspecció i va ordenar al propietari de la finca les reparacions necessàries i com que no va solucionar les deficiències va imposar una multa coercitiva per un import de 500 euros. Constatat l'incompliment, va imposar dues multes més, una de 1.000 euros i una altra de 3.000 euros.

La síndica va estimar la queixa perquè havien passat gaire bé tres anys i el problema no s'havia solucionat. També va recomanar al Districte que continués amb l'execució forçosa fins al compliment de la resolució municipal.

Expedient núm. 14Q0349: caducitats d'expedients.

El promotor de la queixa denuncia la tramitació municipal de les obres il·legals que afecten un altre edifici. Les obres es van fer sense llicència, sense projecte ni direcció tècnica, es va augmentar l'edificabilitat amb la construcció d'una planta nova i l'actuació municipal va comportar la caducitat de gairebé tots els expedients incoats.

L'Ajuntament va informar la síndica que els promotors de les obres havien presentat un assabentat que no emparava els canvis de distribució de l'habitatge i la construcció d'una nova planta i que tots els procediments incoats havien caducat, llevat de l'últim, ja que la resolució es va notificar dins dels sis mesos establerts legalment.

La caducitat del procediment deriva de la seva paralització i determina la seva extinció mitjançant una resolució expressa que la declara. La caducitat en els procediments iniciats d'ofici és un efecte de la paralització i consegüent falta de resolució i notificació en procediments desfavorables per a les persones interessades per causa no imputable a elles.

La síndica va estimar la queixa perquè, tot i l'estat actual dels expedients que afecten les presumptes obres il·legals, els expedients no es van resoldre en temps i forma, la qual cosa va comportar la caducitat del procediment i la necessitat de tramitar-ne de nous.

Expedient núm. 13Q1301: imposició de multes coercitives.

Un jove va presentar una queixa en la qual manifestava el seu malestar i el de la seva mare per les multes imposades només a ella quan hi havia altres propietaris responsables també de l'estat de l'edifici.

La mare és propietària d'un local molt petit que té un percentatge com a propietària d'un 2,6 %. Es tracta d'una finca de propietat horitzontal i la comunitat de propietaris no està constituïda. L'Ajuntament va dictar una ordre de conservació per arreglar la façana i com que no va poder localitzar la resta de propietaris va decidir multar exclusivament la seva mare, persona que no podia assumir exclusivament el cost de la instal·lació d'una xarxa de protecció.

El Districte va informar la síndica que l'edifici tenia esquerdes i balcons i cornises en mal estat. També va informar que, com que es tractava d'una propietat horitzontal, sense que figurés constituïda la comunitat de propietaris, l'ordre de conservació podia adreçar-se a qualsevol de les persones titulars, responsables solidaris dels elements comuns de la finca, que havia derivat també el cas als tècnics del Projecte municipal de suport a les comunitats

de veïns i de veïnes d'escala i que s'estava intentant localitzar la resta de titulars per constituir la comunitat de propietaris.

La síndica va estimar en part la queixa perquè, malgrat que l'actuació municipal sobre el deure de conservació s'ajustava a la normativa, l'Ajuntament no havia fet prou per localitzar tots els titulars i adreçar-se a tothom. També va recomanar que, sense perjudici de la continuació de l'expedient de conservació, es reiniciés la tramitació dels expedients de les multes coercitives per fer un repartiment equitatiu dels imports corresponents entre totes les persones responsables.

Expedient núm. 14Q0060: manca de conservació en una finca ocupada

La promotora de la queixa va presentar una reclamació per estar en desacord amb les multes coercitives imposades per una manca de manteniment d'una finca que estava ocupada per terceres persones. Es tracta d'una finca afectada urbanísticament amb un requeriment municipal per l'arranjament de la façana per una manca de manteniment amb la imposició de dues multes coercitives, per un import de 300 euros la primera i de 600 euros la segona per incompliment de les ordres i amb l'advertiment de la imposició d'una nova multa de fins a 2.000 euros perquè la part inferior dels balcons està molt deteriorada per oxidació de les biguetes de ferro a causa de la manca de manteniment i amb perill de desprendiments.

L'Administració no pot exigir als particulars una reparació impossible de fer, però en aquest cas l'Ajuntament no demanava un impossible sinó que ordenava una reparació practicable perquè s'havia de fer des de l'exterior de la finca, i encara que la intervenció pogués comportar alguna dificultat, no es podia invocar només l'ocupació per justificar l'incompliment. Si després que la persona responsable hagués iniciat tots els tràmits (demanar el permís municipal, encarregar el projecte i abonar les taxes) l'obligació hagués esdevingut impossible, hauria hagut de comunicar-ho a l'Ajuntament i demanar la seva col·laboració perquè arbitrés els mecanismes adients de seguretat i protecció, sense perjudici de la paralització de les multes coercitives. Corresponentment la síndica va desestimar la queixa perquè la reclamació s'ajustava a dret.

58

VALORACIÓ

L'acció pública urbanística permet la possibilitat que tothom posi en coneixement l'incompliment de la legalitat urbanística i és, al mateix temps, una oportunitat per a l'Administració per reconduir i intervenir sobre situacions que desconeixia.

El deure de conservació s'integra com un deure més dins l'estatut jurídic bàsic del propietari. L'abast del deure urbanístic de conservació inclou el manteniment o la reposició de les condicions de seguretat i ornament públic. L'Ajuntament ha d'exigir el compliment del deure a càrrec del propietari a través de l'ordre d'execució. L'incompliment és una infracció urbanística. Les multes coercitives i l'execució subsidiària són mesures aplicables per l'incompliment de les ordres.

La tramitació dels expedients de legalitat urbanística acostumen a ser complexos i els procediments sovint s'allarguen excessivament. Aquesta Sindicatura constata que no hi ha una sola manera de fer en relació amb la tramitació dels expedients de disciplina urbanística. De vegades un districte imposa només una, dues o com a màxim tres multes coercitives, mentre que un altre districte imposa multes reiteratives en el transcurs del temps sense fer cap altre pas més, quan el que haurien de fer a partir dels incompliments reiterats i de la tercera multa imposada seria avançar en el procediment i evitar la consolidació de les infraccions urbanístiques. Així mateix, altres districtes, com per exemple el de Ciutat Vella, utilitzen més els mecanismes que atorga la Llei de l'habitatge per tal d'imposar fins a un límit màxim

de tres multes per un import de cadascuna de fins al 30 % de l'import estimat del cost d'execució de l'obra, la qual cosa facilita l'execució subsidiària i l'acabament del procediment incoat.

Pel que fa a la reclamació núm. 1301/2013, relativa a una comunitat en règim de propietat horitzontal no constituïda formalment, aquesta Sindicatura considera que, sense perjudici de les posicions doctrinals que pugui haver-hi, a partir del moment de la divisió de la finca, sempre que hi hagi més d'un titular, encara que no s'hagi constituït formalment la comunitat i que tampoc s'hagin nomenat els òrgans de gestió, la comunitat està constituïda. A més no s'ha d'oblidar que els incompliments són també infraccions urbanístiques i s'han d'impedir amb fermesa.

Aquesta Sindicatura considera que algunes infraccions urbanístiques, com per exemple les construccions irregulars als àtics i els tancaments de terrasses i balcons, no es persegueixen adequadament. Només cal donar una ullada als edificis de la ciutat per constatar la quantitat de tancaments i construccions il·legals que hi ha als edificis. En algunes finques hi ha més tancaments que espais oberts. Algunes infraccions són de fa molt de temps, però d'altres són noves i augmenten diàriament davant la manca d'actuació municipal. Per afrontar aquest problema important que perjudica l'interès general i que comporta una privatització de l'espai de tothom, cal activar les inspeccions, les actuacions d'ofici, els controls i el seguiment per denúncies de terceres persones, iniciar correctament els procediments corresponents, fer un seguiment continuat de la tramitació dels procediments i tancar-los correctament, però sobretot cal la voluntat ferma dels responsables municipals per solucionar el problema. Sense aquesta voluntat, la situació continuarà igual i la ciutat serà menys sostenible i menys habitable.

D. PATRIMONI ARQUITECTÒNIC

Prenent com a base la conservació i promoció de l'enriquiment del patrimoni històric, cultural i artístic que han de garantir els poders públics, segons determina la Constitució espanyola, fins a la cura de la defensa i millora del patrimoni de la ciutat per part del consistori que estableix la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona, l'Ajuntament de Barcelona desenvolupa l'Ordenança sobre protecció de patrimoni arquitectònic, històric i artístic de la ciutat de Barcelona amb l'objecte de regular la conservació, valoració, restauració, protecció i defensa dels valors artístics, històrics, arqueològics, típics o tradicionals del patrimoni arquitectònic de la ciutat i dels seus elements naturals i urbans d'interès, la qual preveu, entre altres aspectes, les mesures a través de les quals es desenvoluparà l'activitat municipal respecte d'això.

La conservació del patrimoni de la ciutat, i tots els valors intangibles que s'hi associen, generen un destacat interès per part de la ciutadania. En aquesta línia arriben a la Sindicatura de Greuges de Barcelona queixes referents a la promoció, recuperació o preservació del llegat d'altres moments històrics, de les quals es pot desprendre la conveniència d'una actuació més proactiva per part de l'Ajuntament de Barcelona, potser més centrat en grans projectes de ciutat pel que fa a la conservació del patrimoni. Tot i així, hi ha altres grans temes de ciutat sobre els quals la síndica

s'ha pronunciat, i que apareixen referenciats en informes anteriors, com la degradació del Teatre Arnau o les dificultats d'accés al Park Güell per part dels barcelonins, que segueixen sense resoldre's.

A l'informe del 2012 s'exposava que la Sindicatura de Greuges de Barcelona va realitzar una actuació d'ofici amb la finalitat de conèixer els motius pels quals es van retirar les estructures decoratives de ferro situades a l'entrada de l'estació de metro del Liceu. La síndica va demanar, en aquell moment, a l'Ajuntament de Barcelona que estudiés la possibilitat que la ciutadania pugues tornar a gaudir dels elements historicoartístics que senyalitzaven i ornamentaven els accessos a l'estació de metro del Liceu i preservés les de l'estació d'Urquinaona, pensant en el bé de la ciutat i del seu patrimoni historicoartístic. Tot i l'existència d'aquesta recomanació, així com del corresponent desplegament normatiu, en ocasions, altres consideracions poden prevaldre i afectar la conservació del patrimoni, com s'exposa seguidament.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 14Q0747: elements ornamentals de les boques de metro del passeig de Gràcia.

El promotor de la queixa manifestava la seva preocupació per la negativa a refer les boques de metro del passeig de Gràcia, davant del Palau Robert i la Casa Batlló, amb la recuperació dels elements ornamentals originals de 1924.

La Gerència Municipal d'Habitat Urbà va informar la Sindicatura de Greuges de Barcelona que es va sol·licitar la valoració per recuperar tots els accessos històrics de TMB-ADIF utilitzant exclusivament el model històric de forja, cosa que es va pressupostar en 972.000 €, i que es va desestimar pel seu alt cost. Més endavant, al juliol del 2014, el Departament de Projectes Urbans va encarregar el projecte executiu de renovació de baranes per desenvolupar la solució inicial de forja en els accessos al metro de Palau Robert i Casa Batlló, que es va pressupostar en 425.759,52 €. L'Ajuntament de Barcelona assumiria el cost de l'execució de la substitució de les baranes actuals: dues baranes de fosa i la resta d'acer inoxidable i vidre.

La síndica va estimar parcialment la queixa ja que, tot i l'existència d'una primera decisió contrària, la Gerència d'Habitat Urbà va rectificar aquesta conclusió i va determinar preservar i reinstaurar, almenys, alguns d'aquests elements, cosa que va demostrar sensibilitat pel manteniment i la restauració dels elements històrics significatius de la vida ciutadana.

Expedients acumulats núm. 14Q0179, 14Q0218, 14Q0219, 14Q0264, 14Q0265 i 14Q0266: manca de conservació d'una finca

Diversos veïns i veïnes d'un immoble situat al barri del Gòtic, El Call, l'antic barri jueu de Barcelona, van presentar una queixa per estar en desacord amb l'actuació municipal per unes obres fetes sense el permís corresponent. L'edifici es troba en una àrea d'especial protecció arquitectònica i patrimonial ja que el carrer es troba dins del conjunt de la muralla romana.

L'Ajuntament va informar la síndica que, en relació amb les obres, s'havien tramitat dos comunicats diferits; un per obres interiors en un local i l'altre per obres a la façana. També que quan es detecten obres iniciades sense la preceptiva llicència s'ordena la suspensió i la legalització d'aquestes o la restitució a l'estat anterior, quan no són legalitzables.

La síndica va estimar la queixa per la manca de diligència municipal, cosa que va permetre als promotors d'un local començar unes obres que superaven l'assabentat, obres prèviament denunciades.

VALORACIÓ

La Carta Municipal de Barcelona estableix que l'Ajuntament de Barcelona ha de crear, gestionar i mantenir el patrimoni artístic, científic, tecnològic, natural i documental, així com la seva conservació i custòdia.

En el cas dels elements ornamentals de l'accés a les boques del Gran Metro constitueixen peces de valor artístic i estètic apreciable i eren, sobretot, testimoni d'una època històrica en la qual estaven en auge moviments artístics que avui en dia són molt apreciats i objecte de preservació.

Tot i reconèixer i respectar la potestat municipal per decidir les solucions constructives més idònies per als treballs que es fan a la via pública i en el seu mobiliari urbà, la recuperació dels esmentats elements ornamentals, almenys en algunes de les antigues ubicacions, contribueix a la recuperació de la memòria col·lectiva, a construir la personalitat pròpia de la ciutat i a reconèixer el valor de les actuacions dels avantpassats. Al mateix temps, l'Ajuntament compleix amb el mandat legal de preservar i mantenir aquells aspectes més assenyalats del patrimoni artístic i històric de la ciutat.

Pel que fa l'immoble del barri d'El Call, l'expedient anterior està classificat amb el nivell D de protecció arquitectònica. La fitxa corresponent al Pla especial de protecció del patrimoni arquitectònic i catàleg del Districte 1, exposa que qualsevol actuació que es porti a terme en el subsòl i en les edificacions comporta la intervenció dels serveis tècnics municipals, conèixer l'estat actual dels elements que s'han de reformar i els antecedents històrics, arquitectònics i constructius dels espais de les actuacions. No obstant això, la síndica va constatar que, prèviament, el promotor havia presentat un assabentat d'obres menors per a obres interiors en locals que no incloïa cap actuació en façana. Les obres iniciades superaven l'assabentat presentat.

Aquesta Sindicatura també continua comprovant que l'Ajuntament no sempre actua de la mateixa manera ja que davant d'infraccions urbanístiques importants no acostuma a incoar expedients sancionadors, mentre que sí que ho fa en els casos de denúncies per vulneració de l'Ordenança de la convivència que acostumen a comportar sancions econòmiques importants i exagerades. Sembla clar que l'Ajuntament hauria de ser més eficaç en les inspeccions i controls, i encara ho ha de ser més quan, a través de la informació facilitada pel veïnat, té coneixement de les irregularitats comeses, que com en aquest cas hi ha una protecció arquitectònica que, tot i que menor, cal reservar perquè forma part de les característiques històriques i arquitectòniques d'un passat important de la ciutat.

TÍTOL II
CAPÍTOL 1
SECCIÓ 1.3

MEDI AMBIENT

- A. CONTAMINACIÓ ACÚSTICA**
- B. NETEJA I RECOLLIDA DE BROSSA**
- C. ANIMALS DE COMPANYIA**



La preocupació per la protecció del medi ambient està present en els principis rectors de la política social i econòmica de la Constitució espanyola com a reacció al deteriorament de l'entorn de l'hàbitat humà causat en bona part per la pròpia comunitat.

La legislació mediambiental ha anat desenvolupant aquest principi com a dret social i dret subjectiu, i per a la seva garantia ha creat tècniques d'intervenció amb una àmplia participació social en la seva aplicació.

La jurisprudència ha vinculat el dret al medi ambient amb els drets a la salut i a la intimitat i ha establert que les immissions nocives contravenen el dret a la inviolabilitat del domicili i repercuten en la integritat física y moral de les persones que les pateixen.

Des del punt de vista competencial, trobem que la Llei de bases del règim local dóna als municipis competències pròpies, en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, en matèria de medi ambient urbà, i en concret en parcs i jardins, gestió de residus sòlids urbans, i protecció contra la contaminació acústica, lumínica y atmosfèrica. La Llei de la Carta municipal de Barcelona, per la nostra part, atorga a la ciutadania el dret a ser informats de les dades que l'Ajuntament posseeix sobre les condicions ambientals en el terme municipal, especialment sobre les relatives als nivells de contaminació de l'aire, del sòl i de l'aigua, i sobre la contaminació de caràcter acústic.

D'altra banda, la Carta de salvaguarda dels drets humans a la ciutat vincula l'Ajuntament a garantir als ciutadans el dret a un medi ambient sa que cerqui la compatibilitat entre desenvolupament econòmic i equilibri ambiental tot preveient que les autoritats municipals executen totes les accions necessàries per tal que els ciutadans i ciutadanes apreciïn, sense degradar-lo, el paisatge que envolta i configura la ciutat i, per tal que siguin consultats sobre les modificacions que el puguin alterar.

En la secció de medi ambient, la síndica ha rebut 113 queixes durant l'any 2014.

A. CONTAMINACIÓ ACÚSTICA

Resulta universalment acceptat que la contaminació acústica afecta seriosament la salut de les persones i significa una intromissió inacceptable en la vida privada de qui pateix el soroll. Efectivament, qui s'hagi trobat en situacions d'haver de suportar, encara que sigui per un temps limitat, immissions acústiques que no superen els llindars màxims fixats per la normativa en matèria de lluita contra aquest tipus de contaminació podrà intuir quins efectes pot tenir en la seva salut integral i en la seva qualitat de vida.

Quan resulta que les immissions acústiques tenen valors comprovats d'intensitat per sobre dels màxims acceptats i aquestes es perllonguen durant el temps, inclús durant anys, els danys resulten evidents, inclús irreversibles, igual que la vulneració del dret fonamental a una qualitat de vida digna.

Davant de fenòmens de contaminació acústica provocats per activitats amb o sense llicència es constata que l'actuació municipal no resulta prou diligent a l'hora de comprovar, d'objectivar, la importància de la molèstia acústica denunciada i després, en el moment de fer ús dels instruments que, com a Administració, té al seu abast per fer cessar la molèstia. I és que des de l'Ajuntament s'acostuma a actuar ordenant al titular de la font sonora que adapti l'activitat que realitza a les condicions de llicència o a les millors tècniques disponibles però tolera que mentrestant continuï l'agressió acústica.

En l'informe de l'any passat ja apuntàvem aquest fet i durant l'any 2014 s'ha anat repetint i s'ha incrementat. Així doncs, com a observadors i supervisors de l'actuació municipal, creiem convenient insistir en aquest fet ja que continuem rebent i confirmant situacions de desempament per inactivitat municipal davant de determinats episodis de contaminació.

No podem deixar de fer esment de situacions de gran impacte ciutadà cronificades des de fa anys que mereixen un abordatge eficaç per donar esperança de solució al veïnat que són tractades en altres seccions d'aquest informe, com ara el soroll nocturn per activitats lúdiques o econòmiques sense la deguda llicència (secció 3.A del capítol 3).

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 14Q0176: soroll provocat pel sistema d'evacuació de fums d'un restaurant

El promotor de la queixa va demanar la intervenció de la síndica de greuges per una suposada manca d'actuació municipal davant les seves reclamacions pel soroll que havia de suportar provocat pel sistema d'aire condicionat i extracció de fums dels restaurant situat sota el seu habitatge.

Dos mesos després de presentada la seva reclamació a les oficines del Districte se li va comunicar que, després d'haver-hi fet una inspecció, s'arxivava l'expedient ja que feta una inspecció es va comprovar que els fets no infringien la normativa i estaven emparats per llicència. El cas és que no s'havien pres mesuraments i el soroll continuava.

Demanda informació per part de la síndica, els serveis municipals van fer mesuraments sonomètrics i va resultar que la intensitat del soroll superava els valors límit. L'Ajuntament va donar vista de les actuacions al titular de l'activitat, que incloïen una ordre de condicionament

que incorporés un estudi acústic. No es va dictar l'adopció de cap mesura cautelar de cessament de la font sonora, mentre el titular no executés l'ordre de condicionament.

El resultat és que, almenys des de feia més d'un any, el promotor de la queixa i la seva família havien de suportar un soroll per sobre dels valors màxims acceptats, tenint en compte que ja l'any 2008 i per la mateixa raó i sent un altre el titular de l'activitat, va haver de demanar l'empara de la síndica de greuges per la mateixa raó.

El mes de maig de 2014 la síndica va estimar la queixa i va recomanar a l'Ajuntament que considerés la possibilitat de prendre la mesura d'ordenar el cessament del funcionament de la font de soroll mentre no s'adequés l'activitat a la normativa. En el moment de rtancar el present informe, l'Ajuntament encara no ha donat resposta a les consideracions de la síndica de greuges.

Expedient núm. 14Q0753: soroll provocat pel funcionament d'una caldera d'un apartament d'ús turístic

En el mes de setembre de 2013 es va tramitar una queixa a demanda del mateix promotor pels sorolls que havia de suportar provinents de la caldera per l'escalfament d'aigua que donava servei a un apartament d'ús turístic. L'Ajuntament li va contestar i li va dir que el soroll provocat estava per sobre dels valors màxims i que l'apartament no disposava d'autorització per destinar-lo a ús turístic. La síndica va estimar la queixa davant la comprovada manca de diligència per part dels serveis municipals.

Al juliol de 2014 el mateix promotor va tornar a demanar l'empara de la síndica de greuges ja que tant el soroll com l'activitat no autoritzada continuaven.

Va demanar de nou informació al Districte, aquest va contestar que s'havia notificat al titulat de l'activitat l'inici d'un expedient, i que s'havia establert un període per a la presentació d'al·legacions, com a pas previ a la comunicació de la resolució en què s'ordenaria el correcte condicionament de la instal·lació. Res es deia sobre la petició feta amb relació al funcionament sense autorització administrativa de l'apartament per a ús turístic.

El fet és que almenys des de fa un any i mig que el promotor de la queixa ha de suportar els sorolls per sobre dels valors d'intensitat admesos, provinents de la caldera d'un habitatge que a més no disposa de llicència per ser destinat a ús turístic.

Al mes d'octubre, la síndica va tornar a estimar la queixa i va recomanar, en aquesta ocasió, l'adopció de mesures per fer cessar el funcionament de la font de soroll, mentre no es regularitzava l'activitat i el funcionament de la caldera. En el moment de redactar el present informe, no es disposa de la resposta del Districte a les recomanacions de la síndica de greuges.

Expedient núm. 14Q0590: sorolls i molèsties provocades per l'activitat de lloguer de vehicles turístics

L'Associació de Veïns del Casc Antic va demanar l'empara de la síndica per la manca d'actuació municipal suficient davant la reclamació per les molèsties que provoca l'activitat de petits vehicles per fer circuits turístics per la ciutat. El carrer on està situat és estret i les molèsties consisteixen en una aglomeració de clients a la via pública, de vehicles, soroll dels motors de dos temps, soroll provinent de les pantalles d'informació, converses i crits.

Demanada informació, l'Ajuntament va contestar que l'activitat disposava de llicència des del març de 2008. Com a conseqüència de les queixes dels veïns es va revisar la llicència i es van introduir nous requisits per tal de corregir les deficiències observades. Més tard es va comprovar que s'incomplien aquests nous requisits, per la qual cosa en el moment de donar resposta a la síndica, s'havia iniciat el procediment per deixar sense efecte el comunicat que empara l'activitat.

De la informació de què disposa la síndica de greuges resulta que no va ser fins després d'un any de presentada la reclamació dels veïns davant l'Ajuntament que aquest no va revisar les condicions de llicència que després han resultat que de nou no es respecten.

Un any i mig després d'aquella reclamació, els veïns continuen suportant les molèsties i l'activitat no ha variat el seu comportament.

La síndica de greuges va estimar la queixa i va recomanar l'adopció de mesures eficaces per tal que cessessin immediatament les molèsties i que s'oferís una resposta suficient escrita a la reclamació presentada pels representants veïnals.

VALORACIÓ

En l'informe corresponent a l'any 2013 dèiem, i ara és necessari tornar a insistir-hi davant el silenci municipal i la reiteració de queixes similars:

“Pel que fa a les queixes presentades pels sorolls derivats d'activitats sense autorització municipal, tenen en comú que, un cop detectada aquesta absència, l'Ajuntament actua prioritant la legalització de l'activitat i no combatent la possible contaminació acústica que es pugui generar. Al nostre entendre, si bé cal vetllar per tal que totes les activitats es realitzin en condicions de legalitat, el que preocupa al ciutadà que reclama no es tant aquesta absència del requisit legal com el cessament immediat de la molèstia per poder gaudir d'una vida digna. (...). No es pot demanar als ciutadans que pateixen sorolls, possiblement per sobre dels llindars acceptats, que els continuïn suportant mentre el titular no aconsegueix la legalització de l'activitat. La normativa en matèria de lluita contra la contaminació acústica disposa de mecanismes sumaris per fer cessar la molèstia i garantir els drets conculcats dels ciutadans, mentre la tramitació de la legalització possible, o no, de l'activitat continua el seu curs, que pot allargar-se en el temps. Almenys a la vista de les queixes tractades per la síndica de greuges i de la informació rebuda, l'Ajuntament és reticent a adoptar mesures cautelars a l'empara de la normativa en matèria de contaminació acústica, per tal de combatre aquesta molèstia.”

Si l'informe anual de la síndica de greuges ha de reflectir la seva actuació durant l'any en curs i ha de deixar constància dels problemes que la ciutadania sotmet a la seva consideració en les seves relacions amb l'Ajuntament, cal tornar a deixar constància que el tractament de les molèsties per contaminació acústica comprovada per part de l'Ajuntament almenys en els casos que ens han estat plantejats, no esgota totes les possibilitats al seu abast per fer cessar les molèsties i garantir, al mateix temps, els dret de defensa del titular de la font sonora i el dret a una qualitat de vida digna de qui pateix la molèstia.

66

B. NETEJA

Durant l'any 2014 les queixes motivades per un mal funcionament o disconformitat amb la prestació del servei de neteja de la via pública han estat mínimes i en qualsevol cas han plantejar qüestions que han estat resoltes. Així, hem intervingut en queixes per una suposada neteja insuficient d'algun tram de la via pública, intervenció municipal en la neteja d'un passatge de titularitat privada però d'ús manifestament públic, algun conflicte pel mal ús en el dipòsit de bosses a la via pública en zones de recollida manual i manca de coordinació municipal davant l'avís d'un ciutadà de presència a la via pública de peces de fibrociment (*uralita*).

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0114: neteja de passatge privat però d'ús públic

El passatge Pinsà es troba al barri del Carmel i uneix els carrers Doctor Bové i Gran Vista i dóna accés als diferents habitatges que hi ha al llarg del seu recorregut. És exclusivament per a vianants, el pas és franc i disposa d'enllumenat públic.

No obstant això, els serveis de neteja, almenys en el moment de presentació de la queixa, no intervenen.

De la informació rebuda de l'Ajuntament va resultar que, si bé el passatge estava incorporat en el nomenclàtor de la ciutat i és qualificat urbanísticament com a vial, a la Direcció de Patrimoni no existeix cap antecedent que permeti considerar-lo de titularitat pública.

La síndica de greuges va entendre que hi havia una manca de congruència entre el caràcter funcional del passatge com a espai públic, l'ús real, l'enllumenat públic i, d'altra banda, la seva titularitat. La síndica de greuges va recomanar impulsar les actuacions municipals necessàries per tal d'aconseguir la cessió del passatge Pinsà i així incorporar-lo, de fet i dret, a l'espai públic i tractar-lo com a tal.

VALORACIÓ

Els problemes derivats de la complexa organització del servei de recollida, com poden ser els horaris de pas dels vehicles, les rutes i el soroll nocturn que l'activitat provoca, aquest any només ens han estat plantejant en una ocasió. Això no significa que el descontentament d'alguns ciutadans pel soroll que provoca el buidatge dels contenidors de recollida selectiva de brossa hagi desaparegut. Només deixem constància que aquest any sols se'ns ha presentat un cop. Som conscients de la dificultat per conciliar un servei de recollida de brossa eficient, amb el respecte al decans nocturn de la ciutadania. Per això la síndica de greuges ha insistit, i torna a insistir, en el fet que cal mantenir una actitud de millora contínua tant en els mitjans mecànics emprats aplicant de forma contínua les millors tècniques disponibles com en la revisió de rutes i horaris de recollida per tal de minimitzar l'impacte acústic que provoca la prestació del servei.

D'altra banda, l'exemple aportat del passatge Pinsà no reflecteix, en sentit estricte, una deficiència en la prestació del servei sinó que és producte d'una incertesa circumstancial sobre allò que ha de considerar-se espai públic objecte d'atenció per part dels diferents serveis municipals. Si bé la decisió de la síndica de greuges va recomanar incorporar-lo al patrimoni públic i ser tractat com a tal ja que aquest és el seu ús autèntic, cal recordar que l'article 23, apartats 1 i 2, de l'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics de Barcelona estableix que correspon als titulars dels immobles respectius la neteja dels passatges particulars, patis interiors, solars, galeries comercials i similars, així com de les voreres corresponents a les respectives façanes. Això fa que en casos com el descrit del passatge Pinsà, amb una amplada mitjana d'un metre i mig, concorri tant l'obligació de neteja dels veïns com l'atenció de l'Ajuntament tractant-se d'un pas diàfan i d'ús públic.

67

C. ANIMALS DE COMPANYIA

Aquest any no es pot deixar constància de cap queixa en aquesta matèria llevat dels casos de accés de gossos al metro. Cal indicar, però, l'aprovació i entrada en vigor de la nova Ordenança de protecció, tinença i venda d'animals que es va publicar al *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* el 15 de setembre de 2014.

Una de les novetats més significatives de l'Ordenança és l'obligació que els animals de companyia han d'anar lligats per mitjà d'un collar o arnès a la via i als espais públics en general, i s'hi inclouen les parts comunes dels immobles col·lectius, i als transports públics. Aquesta obligació resta en suspens durant 18 mesos temps en què es confia que l'Alcaldia per decret fixi els espais públics on els animals de companyia puguin anar sense lligar. Mentrestant els animals poden anar lliures si resten al costat del seu amo o conductor, sota el seu control visual i estiguin educats per respondre a les seves ordres verbals.

La síndica de greuges celebra aquesta regulació amb la qual es compleix la seva recomanació que l'Ajuntament clarifiqui quin ha de ser el règim de conducció dels animals de companyia als espais públics, i s'ha manifestat favorable a la seva conducció subjecta al responsable.

CAPÍTOL 2 CARRER I CONVIVÈNCIA



69

En aquest capítol, la síndica presenta al Consell Municipal la síntesi d'actuacions d'ofici i a instància de part efectuades en aquest any 2014 en les següents matèries que tenen com a denominador comú la utilització de l'espai públic com a part de l'hàbitat personal dels ciutadans i ciutadanes de Barcelona, espai que ha de ser la continuïtat de casa seva i en el que tenen dret a trobar un entorn amable, practicable, segur, tranquil i sà, però a la vegada viu i actiu

La síntesi es presenta en quatre seccions:

- 2.1. VÍA PÚBLICA: TRANSPORT PÚBLIC I CIRCULACIÓ
- 2.2. LLIBERTAT CÍVICA I SEGURETAT CIUTADANA
- 2.3. ACCESSIBILITAT I MOBILITAT PERSONAL

Pel que fa a les matèries que tracta el capítol de Carrer i Convivència, durant l'any 2014 s'han rebut un total de 478 queixes.

TÍTOL II
CAPÍTOL 2
SECCIÓ 2.1.

T

RANSPORT PÚBLIC, CIRCULACIÓ I VIALITAT



71

- A. TRANSPORT PÚBLIC DE VIATGERS
- B. CIRCULACIÓ I ESTACIONAMENT
- C. VIALITAT I SENYALITZACIONS

La Carta Municipal de Barcelona i la Carta de salvaguarda dels drets humans a la ciutat volen l'equilibri de la ciutat amb una prestació eficaç del servei de transports urbans, que arribi a tots els ciutadans i ciutadanes, visquin on visquin; una ciutat que afavoreixi una mobilitat que tingui el vianant com a destinatari més important. Barcelona ha de ser una ciutat segura, amb un cos de seguretat atent i proper al veïnat. Són objectius de persecució necessària en les decisions de la síndica del Capítol 2, que per això anomenem *Carrer i convivència*.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya determina, en relació amb els serveis públics, que totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general. Les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de llur prestació. Reconeix l'Estatut el dret de les persones a rebre, per part dels poders públics, un tracte imparcial i objectiu en els afers que les afecten i determina que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen. Les condicions d'exercici i les garanties d'aquests drets hauran d'estar regulades per lleis i determinar els casos en què les administracions

públiques de Catalunya i els serveis públics que en depenen han d'adoptar una carta de drets dels usuaris i d'obligacions dels prestadors.

En concret, mana l'Estatut que els poders públics promoguin polítiques de transport i de comunicació, basades en criteris de sostenibilitat, que fomentin la utilització del transport públic i la millora de la mobilitat i garanteixin l'accessibilitat per a les persones de mobilitat reduïda, així com impulsar, de manera prioritària, les mesures destinades a l'increment de la seguretat viària i la disminució dels accidents de trànsit, amb especial incidència en l'àmbit de la prevenció, l'educació viària i l'atenció a les víctimes. En el mateix sentit, la Carta determina que l'Ajuntament ha de fomentar l'ús del transport públic davant el transport privat i l'ús de vehicles no contaminants davant dels que puguin produir algun tipus de contaminació.

Cal assenyalar que la Carta Municipal de Barcelona disposa que la coordinació del servei de transports urbans de viatgers correspon al Consorci Autoritat del Transport Metropolità integrat pel mateix Ajuntament de Barcelona, entre altres entitats. El Consorci té com a objectiu articular la cooperació entre les administracions públiques titulars dels serveis i de les infraestructures del transport públic col·lectiu de l'àrea de Barcelona. Tot i això, els veïns de Barcelona tenen dret a ser protegits per l'Ajuntament davant les companyies públiques i privades prestadores de serveis públics.

En matèria de mobilitat, la Carta reconeix com a competència pròpia de l'Ajuntament l'ordenació del trànsit de les persones i vehicles, que inclou la vigilància i la sanció de les infraccions a totes les vies urbanes. En aquest sentit, es disposa que l'Ajuntament ha de determinar per reglament, tenint en compte els nivells de circulació i de morfologia de la ciutat, els supòsits en què els vehicles obstaculitzin o dificultin la circulació dels altres vehicles o de les persones o creïn problemes de seguretat viària, a fi d'aplicar les mesures cautelars i les sancions establertes per les normes corresponents.

En el mateix àmbit, la Carta de la Ciutadania reconeix que totes les persones tenen dret a un sistema de mobilitat, pública i privada, i a un transport públic de qualitat accessible que permeti arribar a totes les zones residencials, comercials i industrials, així com als punts d'interès general del municipi, que ha d'afavorir el desplaçament en mitjans poc contaminants. També indica que l'Ajuntament té el deure d'establir una ordenació de la circulació i de l'estacionament dels vehicles de motor compatible amb l'ús de les vies i places per als vianants i ciclistes.

En la secció de Transport Públic i Circulació, la síndica ha rebut 242 queixes durant l'any 2014.

A. TRANSPORT PÚBLIC DE VIATGERS

Les queixes rebudes durant l'any 2014 en relació amb el servei de transport públic de viatgers mantenen la tendència a l'alça dels darrers anys. Ara bé, tot i que majoritàriament continuen referint-se a les conseqüències econòmiques i defectes de procediment dels expedients que deriven del sistema de control del frau en l'ús del transport públic –penalització anomenada *percepció mínima* i a l'aplicació de sancions administratives– l'anàlisi i escolta de molts ciutadans han permès constatar altres problemàtiques, vinculades a la utilització del transport públic. Es posa de manifest la manca de garanties dels passatgers en la correcta utilització del transport públic i la insuficient atenció personal. Com que per part de la principal empresa operadora de transport de Barcelona (TMB) cal que aquesta exigència pugui ser assumida pels passatgers, els quals sovint no poden ni tan sols verificar el número de viatges pendents de què disposa el títol, o si aquest està esgotat, ja que no han quedat registrats, per manca de tinta en les màquines validadores, els marcatges efectuats, o aquests s'han imprès superposats sobre els anteriors. Cal tenir en compte que, a més a més, determinats títols sols efectuen un registre numèric dels viatges (T-50/30 per exemple) sense que es puguin identificar més dades sobre el trajecte al qual corresponen. Amb tot això s'ha de considerar que la banda magnètica sols manté la lectura del darrer viatge efectuat, cosa que impossibilita verificar desplaçaments anteriors.

A aquesta situació cal afegir la manca de personal d'atenció i de control en molts accessos a la xarxa del ferrocarril metropolità, tot i existir la possibilitat de contactar amb un servei d'atenció per mitjà d'un interfon. La funció d'atenció i possible control que efectuava aquest personal, si més no als efectes de presència, ha anat disminuint, així com les tasques que desenvolupen, ja que darrerament han deixat de ser receptors dels escrits de queixes i reclamacions vinculades amb el servei, les quals sols podran presentar-se mitjançant Internet o dirigint-se personalment a un dels pocs Punts d'Atenció TMB, els quals s'han reduït en nombre en els darrers anys a més de ser objecte de modificacions d'emplaçament i d'horaris. En conjunt, es fa difícil a la ciutadania la resolució d'incidències o la presentació de queixes o reclamacions, ja que cal tenir en compte que no tothom disposa d'Internet i que molts tràmits –si impliquen la revisió d'un títol de transport o el seu bescanvi– han de fer-se personalment.

El transport públic és un dels serveis d'ús i condició més generalista tant per als residents a la ciutat de Barcelona com per a totes aquells que habitualment o temporalment s'hi desplacen, i que incideix de manera directa o indirecta en l'organització i les activitats quotidianes o esporàdiques dels habitants i de les persones foranes, cosa que va motivar l'actuació d'ofici 140010, les conclusions i recomanacions de la qual es van presentar a l'Ajuntament el mes de juliol d'aquest any 2014.

S'ha d'afegir que les queixes presentades en aquesta Sindicatura de Greuges de Barcelona en relació amb l'àmbit del transport públic han ampliat el seu ventall de casuística en relació amb els darrers anys. A les disconformitats presentades per diversos ciutadans en relació amb l'ús i els càrrecs del Servei Bicing, s'han afegit les

derivades de la implantació de la nova xarxa ortogonal, els costos i les condicions de renovació de títols socials, en especial la T-12, la permissibilitat de l'accés dels gossos a la xarxes del Ferrocarril Metropolità de Barcelona, el Bus Turístic, i l'operativa del servei de taxi derivada de l'aplicació Ubber, la major part de les quals resten en fase d'estudi o d'anàlisi per part d'aquesta Sindicatura en la data de tancament del present informe.

En relació amb altres temàtiques relatives al servei de transport públic, la síndica va anunciar en el Plenari Municipal del 28 de febrer de 2014 que es procediria a efectuar un estudi sobre l'equitat en el preu del transport i la tarifació social. Ara bé, l'adjudicació de la gestió i futura implantació de la T-Mobilitat ha fet que l'actuació prevista resti a l'espera de ser valorada i que en aquest sentit aquesta Sindicatura hagi supervisat les queixes concretes que han estat presentades.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 13Q1452: penalització per un presumpte ús de títol de transport no vàlid adquirit en una màquina de venda de l'empresa operadora.

El promotor de la queixava va exposar que li va ser exigit el pagament de la percepció mínima, de 100 euros d'import, en presentar la seva T-10, que havia estat adquirida a les màquines de venda de títols de transport de la mateixa empresa operadora. L'interventor li va indicar que es tractava d'un títol fraudulent. Cal afegir que no es va lliurar cap justificant de la retirada del títol de transport, a banda del corresponent a la butlleta d'exigència de la percepció mínima.

L'interessat va presentar al·legacions a l'empresa operadora que van ser desestimades amb la indicació que “amb independència que existeixi intencionalitat fraudulenta o es tracti d'una errada humana, qüestió d'altra banda difícil de dilucidar, no presentar en el moment de la intervenció cap títol correctament validat que l'autoritzi a romandre a l'interior de les nostres instal·lacions, incompleix el reglament de viatgers de FMB (...)”. El motiu indicat com a base de l'exigència de la percepció era discordant (no haver validat no és el mateix que no presentar cap títol validat).

No va procedir a fer efectiu el pagament de la percepció mínima ja que no volia assumir un pagament que considerava sense cap fonament i injust. Per aquest motiu, l'AMB li va imposar una sanció de 300 € d'import, ja que va considerar que havia comès una infracció administrativa per un ús indegut del servei de transport públic.

Per part de la Sindicatura de Greuges de Barcelona es va emetre una petició d'informació sobre les circumstàncies i els fets succeïts i protocols d'actuació i es va sol·licitar a l'AMB la suspensió de la tramitació de l'expedient sancionador fins a l'emissió d'una decisió per part d'aquesta institució, sense obtenir-se cap resposta al respecte.

Conseqüència de la revisió dels fets es va informar que l'empresa operadora havia posat de manifest que la targeta emprada per l'interessat era vàlida si bé tenia un error d'impressió.

La síndica va estimar en part la queixa presentada ja que no havia resultat acreditat que l'actuació de TMB en relació amb l'exigència de la percepció mínima i revisió del títol, així com de les al·legacions presentades, hagués estat prou eficient i eficaç.

Expedient núm. 14Q0728: exigència de la percepció mínima a una menor. Error de funcionament en la màquina de validació

La promotora de la queixa, mare de la menor objecte de la intervenció, va exposar la seva disconformitat per l'exigència de la percepció mínima, així com la insuficient i incorrecta informació i orientació durant el procés posterior. Arran d'un control de títols va haver de presentar la seva T-Jove, amb la qual viatja habitualment. En aquell moment, no portava el DNI que acredités la seva titularitat, motiu pel qual la menor va telefonar a la seva mare per explicar-li els fets i poder cercar alguna solució. La mare va parlar per telèfon amb la interventora, que, tot i explicar-li que havia de procedir a l'exigència de la percepció

mínima, va indicar que mitjançant la presentació d'al·legacions i aportant el DNI podia acreditar-ne la titularitat i seria retirada la penalització. Ara bé, malgrat aquestes indicacions, l'agent va fer constar com a motiu d'exigència de la percepció mínima, la presentació d'un títol no validat.

Les al·legacions van ser presentades, però el full d'al·legacions no va ser suficientment emplenat per la menor, ni revisat abans de la seva admissió per part del personal del Punt TMB per tal de verificar que hi constessin totes les dades bàsiques i necessàries per a la seva valoració, com són la identificació del mitjà de transport, i l'estació d'accés i l'hora dels fets. En conseqüència, com que no es van poder efectuar les verificacions oportunes, les al·legacions van ser desestimades. En cap moment va ser conscient, ni va ser informada de manera suficient, que transcorregut el termini de 30 dies des de la data de la intervenció, sense haver efectuat el pagament de l'import exigít o sense haver-se produït l'arxivament de l'expedient, TMB procedia a remetre denúncia a l'AMB, entitat que va incoar expedient sancionador amb una proposta de sanció de 300 €.

Conseqüència de la demanda d'informació efectuada des d'aquesta Sindicatura sobre les circumstàncies de la intervenció, atès que van facilitar-se les dades relatives al lloc i l'hora de validació del títol de transport, TMB va efectuar consultes dels equips de validació, cosa que va permetre detectar una incidència que "justificaria l'arxiu de l'expedient". S'indicava que es donaria trasllat d'aquesta informació a l'AMB als efectes d'anul·lació de la percepció mínima i resolució de l'expedient sancionador.

La síndica va decidir estimar en part la queixa, en relació amb la tramitació i gestió de l'expedient de percepció mínima per part de TMB i posterior incoació d'un expedient sancionador, ja que, tot i que finalment s'havia procedit a l'anul·lació de la sanció, es va considerar que la tramitació, l'atenció, el procediment i la informació no havien estat prou efectius. En relació amb la quantia de la sanció proposada, va ser estimada la queixa perquè es va considerar que l'AMB no aplica el principi de proporcionalitat en l'establiment de la sanció.

75

VALORACIÓ DE LES QUEIXES SOBRE TRANSPORT

La Sindicatura considera que la lluita contra el frau s'hauria de fonamentar-se en uns principis de rigor informatiu preventiu, d'eficàcia recaptadora, de proporcionalitat de les penalitzacions i de seguretat jurídica, i que també hauria de preveure uns altres mecanismes més eficients que l'aleatòria compulsió amb interferència del camí dels viatgers i penalitzacions econòmiques desproporcionades.

La detecció de l'incompliment de les normes de tarifes i ús de títols comporta habitualment una penalització de 100 €, cosa que significa el 10.000 % del preu defraudat, i que pot ascendir a un 30.000 % si no es paga la percepció mínima en el termini de 30 dies. Es pot afirmar que el cas normal de frau prové de la precarietat econòmica del defraudador, però paradoxalment la penalització reduïda del 50 % (50 € de pagament ipso facto) només beneficia la persona que viatja sense bitllet malgrat portar a sobre aquesta quantitat; a més, freqüentment qui no té disponibilitat econòmica tampoc no pagarà la percepció ni la multa. Per tot això considera la síndica que cal repensar el sistema de control del frau.

Aquestes persones infractores no són les que demanen empara a la síndica, sinó aquelles que invoquen perquè senten que s'ha produït una injustícia. Les queixes presentades, més enllà d'una quantificació, han estat i són significatives pels fets i les circumstàncies exposades de diversa tipologia, i conflueixen, de manera majoritària, en la inexistent voluntat de defraudar i en la dificultat d'haver de provar la seva innocència sense garantia procedimental enfront d'uns agents interventors investits del principi de presumpció de veracitat.

L'atenció i informació rebuda des del moment de la intervenció fins a la resolució de les estimacions i/o incoació d'expedient sancionador per a moltes persones significa un procés confús i ple d'informacions contradictòries, del qual pot dependre la incoació d'un expedient sancionador de fins a 600 euros d'import. En especial, la informació relativa al termini de 30 dies per fer efectiu el pagament de la percepció mínima, a banda de la possibilitat d'efectuar el pagament de l'import dels 100 € exigits, amb una reducció del 50 % del seu import en el mateix moment de la intervenció, no està suficient explicitada als ciutadans. En aquest sentit, cal recordar que la normativa vigent d'aplicació no preveu un tractament diferenciat de les infraccions, ni atenent la intencionalitat –reincidència– ni les condicions personals del subjecte a l'efecte d'un tractament específic, com per exemple en cas de minoria d'edat, ni durant el procediment d'exigència i gestió de la percepció mínima, ni en el posterior procediment sancionador.

1) Fets i circumstàncies que motiven les queixes

La majoria dels passatgers que van presentar una queixa a la síndica de greuges de Barcelona havien posat de manifest la seva disconformitat (sobretot en relació amb l'actuació de TMB) per l'exigència de l'import de la percepció mínima en circumstàncies que eren conseqüència d'actes involuntaris i/o amb una manca de consciència d'haver efectuat una actuació intencionada amb una voluntat defraudadora, així com pel desconeixement de les normes d'ús dels títols i de la normativa penalitzadora que regula l'ús indegut –en especial sobre la impossibilitat d'acollir-se al pagament bonificat en el moment de la intervenció– i també per situacions derivades de defectes de funcionament de les màquines validadores i/o del registre dels marcatges.

La majoria dels ciutadans, abans d'acudir a la institució de la Síndica de Greuges de Barcelona, s'havien dirigit a les empreses operadores –majoritàriament TMB– a l'efecte d'exposar la seva versió dels fets i les circumstàncies, fins i tot aportant documentació, i fent al·legacions, però aquestes els havien estat desestimades. Manifestaven aquestes persones, en general, que les respostes i informacions facilitades resultaven poc clarificadores dels seus drets i deures com a usuaris d'un transport públic col·lectiu.

Els fets i les circumstàncies més significatives, objecte de disconformitat per part dels ciutadans, conseqüència de l'exigència de la percepció mínima han estat:

- La impossibilitat de presentar la documentació acreditativa de l'ús del títol de transport emprat, en un moment posterior a la intervenció de control efectuada, fet que inclou tant els títols de tarifació social com els títols integrats i personalitzats (T-jove, T-mes, T-trimestre, T-12) que han estat objecte d'exigència de la percepció mínima malgrat haver validat el bitllet.
- Problemes vinculats amb la validació del bitllet i la manca de comprovació del funcionament de les màquines validadores en presència de l'usuari, sobretot en el cas de l'autobús, on els interventors disposen de títols de prova.
- Manca d'informació sobre la possibilitat d'acollir-se al pagament amb una reducció del 50 % en el moment de la intervenció i sobre la possibilitat de fer-lo efectiu en no disposar dels diners per procedir al pagament en metàl·lic, fet que

- comporta la pèrdua de la reducció. Es constata que no consta ni en els rètols informatius 'de TMB cap referència respecte d'això.
- d) Pagament de la percepció sense possibilitat ni d'acollir-se a la bonificació ni de tenir coneixement de la tramitació de l'expedient, per part dels pares de menors, amb la detecció de protocols d'actuació diferenciats en funció de l'empresa operadora.
 - e) La manca d'identificació dels usuaris que s'acullen al pagament reduït en el moment de la intervenció –cosa que no permet la detecció de conductes reincidents i que impossibilita la presentació d'al·legacions.
 - f) Manca d'informació sobre el procediment de la percepció i presentació d'al·legacions. Ni en la butlleta que es lliura en el moment de la intervenció ni en la posterior carta informativa s'indica la possibilitat de formular al·legacions per exposar les possibles disconformitats.
 - g) Dificultat de comprensió i lectura de la butlleta que es lliura en el moment d'exigir la percepció mínima atès el seu format, entenent que, en essència, es converteix en la notificació de l'exigència d'una quantia econòmica sobre la qual se sustenta tot el procés posterior.
 - h) Desconeixement de certes condicions d'ús dels títols de transport (per exemple temps de permanència al metro).
 - i) Ús de títols presumptament fraudulents. A finals del 2013 i en el decurs de l'any 2014 han sorgit noves problemàtiques relacionades amb l'exigència de percepcions mínimes a persones que feien un ús de títols de transport presumptament fraudulents, en principi adquirits en punts de venda habilitats. També ha estat confirmada l'existència de títols recodificats o amb errors d'impressió per part de les mateixes màquines de venda de títols de transport, que generen l'actuació dels interventors quan són detectats.
 - j) Expedients sancionadors. Cada cop han estat més freqüents les consultes i queixes en relació amb la gestió d'expedients sancionadors incoats per l'Àrea Metropolitana de Barcelona a denúncia de TMB, tant en relació amb el procediment (defectes de notificació) com en relació amb l'import de la sanció.
 - k) Darrerament s'han presentat consultes i/o queixes en relació amb el pagament dels 100 euros d'import de la percepció mínima, quantitat difícil d'assumir per a algunes economies si no és de manera fraccionada o donant més marge de temps per fer efectiu el seu pagament. S'ha de tenir present que el fet de no fer efectiu aquest pagament comportarà una sanció econòmica de major import.

77

Els expedients il·lustratius recullen algunes de les situacions detallades.

El primer cas exposat posa de manifest la necessària revisió amb profunditat de les característiques dels títols i de les condicions que els determina com a presumptament fraudulents ja que, en funció de la causa detectada, sobretot si és o no deguda a una manipulació intencionada o a defectes d'emissió o sobrevinguts del mateix títol, s'originarà tractament un o altre als efectes de la persona intervinguda, així com les corresponents conseqüències econòmiques i de procediment que se'n derivin.

Cal assenyalar que la prova en defensa dels interessos de la persona intervinguda resta en mans de l'empresa operadora, cosa que pot generar indefensió, pel fet que els passatgers, generalment, no disposen del títol, ni d'unes dades bàsiques d'identificació d'aquest, ni habitualment un justificant d'adquisició del títol de

transport, ja que com a molt el poden haver comprat per mitjà d'una targeta bancària, però sovint són vendes que atès el seu import es fan en petits establiments i en efectiu sense cap rebut. Aquestes circumstàncies han pogut ser constatades per mitjà d'alguns expedients supervisats, com és el cas dels 13Q/1214, 13Q0307 i 13Q0255 entre d'altres.

En el cas referit de la menor d'edat, la interventora va donar a la seva mare la possibilitat d'acreditar mitjançant la presentació d'al·legacions la titularitat de la T-Jove, en la qual constava el número del DNI de la titular. Ara bé, l'exigència de la percepció mínima es va gestionar per una manca de validació del títol de transport, tot i que la menor va assegurar haver efectuat el marcatge del seu títol, fet que va comportar l'obertura de les portes d'accés a la xarxa del metro. L'escrit d'al·legacions va ser presentat per la mateixa noia, circumstància legalment permesa, però no va rebre l'atenció que hauria d'haver requerit per part del personal del Punt d'Atenció que la va atendre, ja que s'hauria d'haver revisat la indicació de les dades bàsiques, com ara el lloc i l'hora d'accés a la xarxa del metro, i més quan eren dades determinants per a l'explicació i valoració de les seves al·legacions, als efectes d'acreditar la seva validació. Atès que mancaven aquestes dades, en lloc de ser requerides per procedir a la correcta verificació dels fets exposats, es va procedir a la desestimació de les al·legacions basant-se en la impossibilitat de verificació dels fets per absència d'aquestes. La mare de la menor va seguir un periple de visites i contactes amb diferents serveis als efectes de defensar l'actuació de la seva filla, qui li reiterava i assegurava haver marcat el seu bitllet. Cal afegir que la T-Jove és un títol que permet trimestralment un nombre de viatges il·limitats, per la qual cosa, un cop verificada la seva titularitat, la mateixa característica del títol de transport no donava lloc a ser objecte d'un expedient amb intencionalitat de defraudar econòmicament en l'ús del servei de transport. Una altra cosa és la necessitat de les empreses operadores de justificar els nombre de marcatges que es realitzen als efectes de còmputos d'ús i econòmics.

En aquest cas, la manca de requeriment de les dades als efectes d'esmenar l'escrit d'al·legacions comportava que, en desestimar-se les al·legacions i no haver-se fet efectiu en el termini de 30 dies el pagament de la percepció mínima, des de TMB s'efectués denúncia de l'expedient a l'AMB per valorar la incoació d'un expedient sancionador, incoat sobre la base d'un possible dubte raonable en relació amb la validació del títol de transport. La posterior demanda d'informació efectuada des de la Sindicatura va permetre facilitar a TMB el lloc i l'hora d'accés a la xarxa de transport i verificar que en aquell moment constava registrada una incidència relativa al funcionament de les màquines validadores que justificava la versió dels fets de la menor i que no s'hagués produït el marcatge del títol de transport.

A més a més, es posa de manifest que, malgrat que els menors d'edat tinguin legalment reconegut el dret d'actuar sense suport d'una persona adulta en defensa dels seus interessos, requereixen una especial atenció, així com altres persones grans o discapacitades que per les seves característiques ho puguin necessitar. Aquests expedients reflecteixen el procediment des del moment de la intervenció fins a la imposició d'una sanció i clarifiquen com una acció adequada en el seu moment per part del personal de TMB hauria permès la verificació de la manifestació de la persona interessada en relació amb les característiques del títol en un cas i de la

validació dels títols. I hauria estalviat gestions i un seguit de problemes als mateixos interessats i a terceres persones.

Els dos expedients posen de manifest que ni per part de les empreses operadores ni de l'AMB es té en compte de forma prevalent la presumpció d'innocència, ni es dona marge de credibilitat suficient a les manifestacions realitzades per les persones promotores de les queixes que s'han sentit mal informades, indefenses i sense mecanismes ni mitjans de prova per acreditar les seves manifestacions que, en funció del cas, resten únicament en mans del bon criteri de les empreses operadores del servei.

2) Les mesures que s'apliquen. Percepció mínima i sancions administratives de contingut econòmic.

La Llei 7/2004, modificada per la Llei 26/2009, de mesures fiscals, financeres i administratives, a l'article 52 defineix els supòsits en què un passatger incorre en un ús indegut del servei de transport públic. Entre altres supòsits es defineix el cas en què una persona viatja sense bitllet o amb un títol de transport no validat, circumstància que genera que el personal de l'empresa operadora requereixi a la persona usuària l'abonament de la percepció mínima corresponent, amb una reducció del 50 % en cas de pagament immediat. Cal indicar que l'import de l'esmentada percepció mínima es va establir en el seu moment en 50 euros, però va ser revisat per mitjà de la Resolució TES/3013/2011, de 21 de desembre, d'actualització de la quantia de la percepció mínima i es va fixar en un import de 100 euros atès el temps transcorregut des de la determinació de la quantia de la percepció i molt especialment, com defineix la mateixa resolució, amb l'objectiu de reforçar el seu caràcter dissuasiu. Ara bé, el mateix article en el punt 3.2.b preveu que en cas de manca d'identificació els agents puguin requerir a l'usuari que abandoni el mitjà de transport o les instal·lacions.

L'article 52 de la Llei, en el seu punt 2 descriu les diferents circumstàncies que són objecte de considerar quan un passatger fa un ús indegut del servei de transport públic de manera que diferencia:

- Viatja sense bitllet o amb un títol de transport no validat.
- Viatja amb un títol de transport que no és vàlid per a les característiques del trajecte o de la persona usuària.
- Viatja amb un títol de transport integrat validat a l'inici del desplaçament però no validat en el transbordament.
- Viatja utilitzant un títol de transport manipulat o falsificat.

Tot seguit, el punt 3 assenyalava les mesures a adoptar en funció de la situació detectada, de manera que per als supòsits de les lletres a), b) i c) que comporten l'exigència de la percepció mínima en els termes abans assenyalats o la sortida de les instal·lacions en cas que es negui a fer efectiu el pagament i/o a identificar-se.

El punt 4 del mateix article es refereix a les circumstàncies descrites a la lletra b, quan aquestes es detectin arran de la identificació i verificació de les condicions d'ús del títol de transport. Disposa que: "En el cas que, amb la identificació prèvia de l'usuari o usuària, es comprovi que es tracta d'un títol de transport que no és vàlid a causa de les seves característiques, o quan la persona es negui a identificar-se i, per

tant, no s'hagi pogut comprovar aquest aspecte, el personal d'intervenció ha de retenir el títol i dipositar-lo en lloc que es determini perquè la persona titular, amb l'acreditació prèvia, pugui retirar-lo.”

El punt 5 fa referència explícita a les circumstàncies recollides a la lletra c) –cas de transbordament– a les quals dona un tractament econòmic diferenciat.

El punt 6 fa referència concreta a aquelles situacions en què es detecta un passatger fent ús d'un títol de transport manipulat o falsificat, tot indicant que: “En cas que es viatgi utilitzant un bitllet o un títol de transport que presenti indicis d'haver estat manipulat o falsificat, el personal de l'empresa operadora ha de retenir el bitllet o títol de transport i ha de requerir a la persona usuària que s'identifiqui als efectes de cursar la denúncia corresponent. Posteriorment s'ha d'indicar a la persona usuària que abandoni el vehicle o les instal·lacions del servei. Si la persona usuària es nega a identificar-se, el personal de l'empresa operadora ha de sol·licitar l'auxili del personal de seguretat o dels agents de l'ordre públic perquè la identifiquin, sense perjudici de la facultat de requerir a la persona usuària que abandoni el mitjà de transport o les instal·lacions.”

S'entén que el diferent tractament pot respondre a la necessària verificació de les circumstàncies i origen de la possible manipulació o falsificació. Per aquest motiu a parer d'aquesta Sindicatura s'hauria de procedir a la identificació preventiva del subjecte que podrà ser objecte de la denúncia corresponent, cosa que no exclou la possible exigència de la percepció o l'inici d'actuacions judicials ja que pot tractar-se d'un il·lícit penal. A més a més, el diferent tractament dels diferents supòsits també pot respondre al fet de dotar de garanties el procediment d'exigència de la percepció mínima, ja que, si bé els altres supòsits d'ús irregular del títol de transport poden ser responsabilitat del mateix passatger (fer ús d'un títol que no correspon, viatjar sense títol, no validar en tot el trajecte o en un transbordament), en el cas de l'ús d'un títol manipulat o fraudulent l'aplicació del principi de presumpció d'innocència dona lloc a acreditar el coneixement per part de l'usuari de les característiques fraudulentament del títol i/o la seva intervenció en el procés de manipulació.

En conclusió, el tractament del frau es fonamenta en l'aplicació d'una exigència econòmica, la percepció mínima o, en funció de les circumstàncies que determinin els agents en la sortida del mitjà de transport o de les instal·lacions, amb independència de les possibles denúncies que puguin derivar de la detecció de situacions de falsificació dels títols que poden incórrer en il·lícits penals; però no està acreditada l'eficàcia ni l'eficiència del sistema. Com a mostra només cal recordar la informació de TMB (*La Vanguardia* 17.05.2012) que 40.000 persones viatgen diàriament al metro de Barcelona sense pagar, i el reconeixement que el nombre de reclamacions revisades van superar els 10.000 plectes l'any 2013.

Des d'aquesta Sindicatura, conseqüència de les reiterades queixes i consultes presentades pels ciutadans, s'han emès anteriorment diverses i reiterades recomanacions a l'Ajuntament perquè les tingui en compte en l'exercici de les seves competències sobre les empreses operadores de la xarxa de transport públic de Barcelona i les administracions competents (Àrea Metropolitana de Barcelona i Autoritat del Transport Metropolità), les quals, en essència, s'han centrat en els criteris d'aplicació de la percepció mínima, així com en la revisió dels protocols

d'intervenció a l'efecte de diferenciar el tractament del frau d'altres circumstàncies puntuals.

Des de la Sindicatura es vol posar de manifest que, si bé es produeix una bona col·laboració amb TMB en la resolució i consulta de situacions concretes, la funció supervisora ha estat condicionada per l'AMB, per manca de col·laboració suficient en la resposta a les demandes d'informació i l'obtenció de documentació, malgrat que s'intervé a petició de l'interessat en l'expedient.

Per aquest motiu s'han formulat un seguit de recomanacions a la representació municipal de l'Ajuntament de Barcelona a TMB, l'AMB i l'ATM per tal de modificar la conceptualització de la percepció mínima, regular i adequar els procediments de gestió i tramitació per a aquests col·lectius, així com establir mesures alternatives, amb finalitat educativa, per a la satisfacció del deute. Tot i la manca de resposta efectiva cal comentar que recentment des de l'ATM s'ha informat a aquesta síndica que està en tràmit l'avantprojecte de modificació de la normativa vigent, és a dir la Llei 7/2004, de mesures fiscals i administratives, modificada per la Llei 26/2009, on es troben establertes les diferents penalitzacions derivades de l'ús indegut del servei de transport públic de viatgers, cosa que fa pensar que millorarà el tractament normatiu i ampliarà les garanties del procediment.

B. CIRCULACIÓ I ESTACIONAMENT DE VEHICLES DE MOTOR

Durant l'any 2014 s'ha tramitat el Pla de mobilitat urbana 2013-2018 de la ciutat de Barcelona (pendent d'aprovació definitiva) que ha comptat en la seva elaboració amb una àmplia participació a través del Pacte per la mobilitat i amb els objectius següents com a teló de fons:

- Pacificar carrers.
- Compliment de paràmetres normatius de qualitat ambiental.
- Reducció del soroll causat pel trànsit rodat.
- Reducció de víctimes de trànsit.
- Increment de l'espai viari destinat als vianants.
- Reducció de la circulació del nombre de vehicles privats.

Les actuacions vinculades al vehicle privat en el Pla se centren en 6 àrees prioritàries d'actuació: la xarxa bàsica de circulació, canvi modal i augment de l'índex d'ocupació dels vehicles, vehicles sostenibles i segurs, gestió de l'estacionament, divulgació de la mobilitat sostenible i segura, i la moto (que malauradament s'ha convertit un dels punts negres pel que fa a la seguretat viària a la nostra ciutat).

Si ens centrem però en l'actuació d'aquesta Sindicatura pel que fa a les queixes sobre circulació i estacionament de vehicles a la ciutat, aquestes es refereixen prioritàriament als desacords de les sancions de trànsit. La potestat sancionadora que sobre el trànsit exerceix l'autoritat municipal té com a finalitat prioritària protegir la seguretat viària de la ciutadania. Malauradament aquesta actuació no sempre és percebuda així per la ciutadania, per tant cal reforçar totes aquelles actuacions encaminades a sensibilitzar i difondre la seguretat viària com a millor eina preventiva de la sinistralitat. Si bé a la nostra ciutat no ens trobem amb greus problemes de

circulació del trànsit, sí que és veritat que la convivència entre les persones vianants i les persones que utilitzen mitjans de transport com el cotxe, la moto i la bicicleta sovint es força complicada i que la millor manera d'evitar els accidents és reforçar la educació viària de la ciutadania.

Un gran nombre de queixes que tramita aquesta Sindicatura amb referència a les infraccions en matèria de trànsit se centren en la manca de garanties que pot presentar el procediment sancionador. Així per exemple nombroses queixen són sobre el sistema de notificacions que segueix l'Institut Municipal d'Hisenda i sobre el qual aquesta Sindicatura ja es va pronunciar en un informe monogràfic realitzat en data de 28 de desembre de 2012. O per la manca de prova suficient en la comissió de la infracció, cosa que pot suposar una vulneració de la presumpció de no-existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrï el contrari.

S'ha de destacar que moltes de les persones que s'han adreçat a aquesta Sindicatura per presentar una queixa per una sanció de trànsit ja havien abonat l'import en el període bonificat, i justifiquen aquest fet en l'alt import d'algunes sancions i que la seva situació econòmica no els permetria córrer el risc que posteriorment les seves al·legacions no fossin estimades i no poguessin accedir a la bonificació malgrat que pensen i defensen que la denúncia no era correcta. Aquestes queixes han estat admeses a tràmit, tot i que el pagament voluntari de la multa en el moment de notificació de la denúncia comporta la renúncia a fer al·legacions i la finalització del procediment sense necessitat de dictar resolució expressa i també la seva fermesa en via administrativa. Però la funció de la síndica és comprovar el bon funcionament de l'Administració, i si s'han produït greuges als administrats; en funció del seu pronunciament i les recomanacions consegüents l'Administració municipal podrà revisar d'ofici les resolucions dictades o promoure canvis en les ordenances.

L'actuació de la grua municipal continua sent un motiu recurrent de descontentament entre la ciutadania. Moltes vegades malgrat reconèixer la infracció en l'estacionament no entenen que això suposi també la retirada del vehicle per part de la grua municipal, que és viscuda per la gent no com un servei que facilita la mobilitat i fluïdesa del trànsit a la nostra ciutat sinó com una actuació municipal recaptatòria encoberta. La ciutadania associa la retirada del vehicle amb la idea que la ubicació del seu vehicle constitueixi un greu impediment per a la circulació i estacionament d'altres ciutadans. En la nostra Ordenança de circulació de vianants i de vehicles a l'hora de concretar en quins casos s'entén que ens troben circumstàncies d'ocasionar un greu perill o pertorbacions a la circulació de vehicles enumera en el seu article 64 una llista de casuística molt àmplia i específica (més de 19 situacions) que a la pràctica comporta que si es té el cotxe estacionat incorrectament segurament ens trobarem també en alguna de les casuístiques que enumera l'Ordenança i que habiliten l'actuació de la grua municipal.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 14Q0181: desconeixement de dues sancions en matèria de trànsit en ser-li notificades les provisions de constrenyiment

El ciutadà que presenta la queixa demana la intervenció de la síndica de greuges de Barcelona per disconformitat amb el sistema de notificacions de les sancions de trànsit. Va

rebre les notificacions d'inici del procediment de constrenyiment dels expedients però no va rebre les notificacions de les denúncies, motiu pel qual manifesta no haver-se pogut beneficiar de la reducció del 50 % per pagament dintre del termini dels 20 dies naturals.

La queixa es va estimar ja que l'Ajuntament va informar que efectivament les notificacions corresponents a les denúncies van ser intentades en un antic domicili del ciutadà que no coincideix ni amb el que figura en els registres de la Direcció General de Trànsit (DGT) ni amb el seu domicili d'empadronament a la ciutat de Barcelona.

Tal com ja es va deixar dit en l'actuació d'ofici [de 28 de desembre de 2012 núm. 12O0083] sobre el procediment de notificacions emprat per l'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) en matèria de procediments sancionadors i de cobrament per la via executiva derivats de denúncies en matèria de trànsit, el primer criteri utilitzat per determinar l'adreça de notificacions és el de *millor domicili*, i es considera aquest aquell en el qual s'hagi fet amb èxit la darrera notificació amb el resultat de notificació en mà o absent. El criteri de *millor domicili* utilitzat per l'IMH obté un major nombre de notificacions amb èxit ja que els ciutadans no són especialment diligents a complir amb l'obligació d'informar la DGT del canvi d'adreça del vehicle i/o conductor si no és que hi inscriu una nova compra. No obstant això, aquest criteri té el risc, per a l'IMH, que, com que no segueix el criteri preferent que figura en la Llei de seguretat viària o si després no realitza noves indagacions tal com estableix la jurisprudència, els intents de notificació quedin sense efecte, com ha estat aquest el cas.

Expedient núm. 14Q0326: disconformitat d'una ciutadana amb la sanció que se li va imposar per estacionar fent ús de targeta discapacitats no autèntica en zona de discapacitats

La persona promotora de la queixa sancionada per un ús de targeta de discapacitats no autèntica en zona de discapacitats havia vist desestimades les seves al·legacions i el seu recurs posterior i s'havia iniciat l'expedient executiu. La denúncia de la infracció havia estat realitzada per la Guàrdia Urbana, que únicament feia referència a la tipificació de la presumpta infracció comesa sense acompanyar aquesta amb cap altra prova ni informe de l'agent ni prova fotogràfica de la infracció.

Des de la Sindicatura es va estimar la queixa ja que es va valorar que no havia estat suficientment provada i degudament acreditada la comissió de la infracció. Els procediments sancionadors han de respectar la presumpció de no-existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrï i, si bé l'article 75 de la Llei de seguretat viària estableix que les denúncies formulades pels agents de l'autoritat encarregats de la vigilància dels trànsit han de donar fe, excepte prova en contra, dels fets denunciats i de la identitat dels qui els haguessin comés, així com, si escau, de la notificació de la denúncia, tot això és sense perjudici del deure dels agents d'aportar tots els elements probatoris que siguin possibles sobre el fet denunciat. Si bé la denúncia realitzada per l'agent de la autoritat pel que fa a l'apreciació dels fets s'entén que es fa de manera real, objectiva i imparcial i serveix per donar eficàcia probatòria al procediment sancionador, això no vol dir, tal com ha recollit la jurisprudència, que en tots els casos la denúncia de l'agent constitueixi prova plena. Hi ha infraccions en les quals no sigui possible obtenir un altre mitjà probatori diferent de la denúncia perquè la instantaneïtat i fugacitat del fet constatat impedeix que pugui ser comprovat d'una altra manera, però hi ha infraccions que poden ser fàcilment provades per altres mitjans. En aquest cas concret, ens trobàvem amb un vehicle estacionat, però no consta en l'expedient sancionador que s'acompanyi la denúncia amb cap altre mitjà de prova que fàcilment s'hagués pogut aportar, com per exemple una fotografia. En aquests casos, s'ha de negar el caràcter de prova plena a la sola declaració testifical de l'agent, ja que si s'entengués d'una altra manera suposaria establir una presumpció *iuris et de iure* a l'efecte de la certesa d'allò informat per l'agent i això seria contrari a la presumpció d'innocència, que permet que la denúncia d'un agent o funcionari públic pugui ser desvirtuada per prova contrària (presumpció *iuris tantum*) o inclús per absència d'una altra prova, com és aquest cas concret.

L'Institut Municipal d'Hisenda, atenent la recomanació d'aquesta síndica i la manca d'informe de l'agent denunciant sobre les circumstàncies concurrents en el moment dels fets, cosa que li va permetre afirmar que la targeta que era a l'interior del vehicle era una fotocòpia, entén que la infracció no ha estat acreditada suficientment a la tramitació de l'expedient.

C. VIALITAT I SENYALITZACIONS

1. Àrea Verda d'estacionament

Durant aquest any hem rebut queixes referents a sancions per estacionament a les places exclusives de veïns de l'àrea verda sense tenir-hi dret. Molta gent de fora de Barcelona que accedeix al centre de la ciutat on es troben ubicades la majoria de zones amb places exclusives de veïns confon aquestes places amb les places verdes prioritàries de residents, malgrat la senyalització vertical així ho indicava perquè el color verd d'aquesta com també de la senyalització horitzontal porta als ciutadans no residents en aquestes zones a confusió.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0534: desacord perquè la grua municipal s'hagués emportat el seu vehicle i hagués estat sancionada per tenir-lo estacionat en una zona exclusiva de residents.

La persona promotora de la queixa resideix en una població fora de Barcelona i manifesta la seva disconformitat sobre la regulació de l'àrea verda de Barcelona. Va estacionar el seu vehicle al carrer Comerç. És un carrer de zona verda i va dirigir-se a la màquina que assenyalava que els migdies són de pagament i va treure el preceptiu tiquet. Van estar-hi poc menys d'una hora i quan va tornar no va trobar el seu vehicle perquè se l'havia emportat la grua municipal. En entrar després a la web municipal es van assabentar que existeixen dues zones verdes: una d'ús preferent i una altra d'ús exclusiu, i va tenir coneixement que no tenia dret a estacionar allà però no entén com aquesta informació no es facilita a la màquina (ja que només consta la paraula "exclusiu" en alguns cartells de la zona verda, els quals no estan per tot el carrer) i s'asseguren així que tothom la tingui i tampoc no entén per què la màquina facilita un tiquet si no són residents o com pot ser que aquesta àrea per a residents no es diferencia clarament d'una altra manera.

Aquesta Sindicatura considera que –amb bon criteri– les zones exclusives de residents s'ubiquen en barris o part de barris on les places d'estacionament són altament deficitàries per als veïns i per això requereixen d'una especial protecció. Si bé existeix el senyal vertical específic que hi ha en el tram d'estacionament del carrer i que han de consultar totes les persones que estacionen en les zones verdes ja siguin aquestes exclusives de residents o no, i és on s'especifiquen les normes de funcionament de cada zona verda en concret, es va estimar en part la queixa i es va recomanar a la Regidoria de Mobilitat que estudiés una modificació de la senyalització horitzontal de l'àrea verda especial per a les places exclusives de veïns, com podria ser la identificació amb un altre color que s'associés més fàcilment amb la prohibició d'estacionar si no ets veí resident de la zona.

Per això, aquesta sindicatura valora que cal un nou replantejament de la senyalització de les àrees verdes exclusives per als veïns, ja que es considera que la informació no és prou clara i pot induir a error especialment a les persones foranes.

2. Circulació de bicicletes

Un altre tema importat que preocupa la ciutadania pel que fa a la mobilitat de la ciutat és la circulació de les bicicletes. En el mes de desembre de 2011 aquesta Sindicatura va presentar un estudi d'ofici sobre la implantació de la bicicleta a la ciutat de Barcelona en el qual es va fer ressò de la preocupació que l'ús de la bicicleta generava entre la ciutadania i els diferents col·lectius implicats (vianants, conductors de cotxes i motos i els mateixos ciclistes). Aquest estudi va concloure amb un seguit de recomanacions que comprenien la millora de la implantació de l'ús de la bicicleta a la ciutat (pla d'infraestructures, senyalització, carrils bici...), així com mesures d'educació viària, vigilància i sanció de les infraccions. També es plantejava potenciar el registre de bicicletes per a la identificació d'aquestes i per dissuadir-ne els robatoris, incentivar que els ciclistes disposessin d'una pòlissa d'assegurança i l'increment d'estacionaments de bicicletes, entre d'altres.

Tres anys després no s'ha avançat gaire en aquestes línies, si bé el nombre de queixes formalitzades ha sofert un descens, aquesta Sindicatura ha copsat que l'ús de la bicicleta a Barcelona segueix sent un tema de preocupació i que genera debat entre la població. En especial entre els vianants i ciclistes i entre els ciclistes i les persones que circulen amb vehicles motoritzats. Un col·lectiu sent vulnerat els seus drets de desplaçament respecte de l'altre. Hem de recordar que el Pla de foment de la bicicleta, de juliol de 2012, reconeixia un canvi de model en els desplaçaments ciclistes, que l'any 2011 s'estimaven a l'entorn de 118.151 entre bicicletes privades i les corresponents al servei del Bicing. Preveia 5 eixos de treball (actuacions carril bici, mesures de xoc, modificació de l'article 14 de l'Ordenança de circulació, infraestructures per a l'aparcament de bicicletes), i assenyalava un calendari d'actuacions.

Per aquest motiu, aquesta Sindicatura va obrir a l'octubre de 2014 una actuació d'ofici per conèixer l'evolució de les mesures d'implementació de l'ús de la bicicleta a la ciutat, la inversió realitzada i l'activitat educativa i sancionadora que s'exerceix, conèixer aquells aspectes que dificulten la seva adequació, així com conèixer les propostes de millora a plantejar per part de l'Administració municipal. Això és necessari perquè mentre es constata una manca d'educació viària per part de molts ciclistes i una tolerància generalitzada o una falta de control sobre les infraccions per part de la Guàrdia Urbana també alhora es té coneixement d'altres intervencions sancionadores esporàdiques i de sorpresa per agents no uniformats per contravencions irrellevants.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedients núm. 13Q1205: queixa per la circulació de bicicletes per un tram de vorera de la Gran Via de les Corts Catalanes.

La persona promotora de la queixa exposa la seva disconformitat per la manca de senyalització del carril bici entre la Gran Via de les Corts Catalanes a l'alçada de l'avinguda del Carrilet, on finalitza, i la rambla Badal, on es torna a senyalitzar, seguint la plaça Cerdà fins a arribar al terme municipal de l'Hospitalet de Llobregat. Aquest fet comporta que els veïns de l'illa de

cases situada a la Gran Via de les Corts Catalanes entre la rambla Badal i l'avinguda del Carrilet (costat muntanya) pateixen una freqüència de pas de ciclistes per la vorera que pot ocasionar danys, ja que hi ha espais amb poca amplada. En aquesta travessia hi ha ubicada una parada de bus on paren força línies, així com la terrassa d'un bar, per la qual cosa els ciclistes circulen propers als accessos dels habitatges, fet que genera inseguretat als veïns, que han de vigilar en sortir dels seus immobles. Aquesta situació ha estat posada en coneixement de l'Ajuntament en diverses ocasions però no es visualitza cap millora. A més l'itinerari recomanat des del Bicing evita aquest tram desviant la circulació pel darrere de l'illa cases amb un allargament del trajecte que no és reconegut ni acceptat pels ciclistes.

Aquest és un cas il·lustratiu de les moltes deficiències existents a la xarxa de carrils bici, que no s'aprecia que sigui una prioritat per a l'Ajuntament en les obres de mobilitat.

**TÍTOL II
CAPÍTOL 2
SECCIÓ 2.2.**

LLIBERTAT CÍVICA

I SEGURETAT CIUTADANA



87

- A. LLIBERTAT CÍVICA**
- B. MEDIACIÓ I CONVIVÈNCIA**
- C. SEGURETAT CIUTADANA**

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

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya, d'acord amb la Constitució, regula els drets de les persones i disposa que tots els éssers tenen dret a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació. La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, signada per l'Ajuntament de Barcelona, preveu el desenvolupament de cossos de policia de proximitat altament qualificats, amb missions "d'agents de seguretat i convivència". Aquests agents apliquen polítiques preventives contra els delictes i actuen com una policia d'educació cívica.

En la secció de llibertat cívica i seguretat ciutadana, la síndica ha rebut 141 queixes durant l'any 2014.

A. LLIBERTAT CÍVICA

Una de les preocupacions importants de la ciutadania és la restricció dels drets fonamentals de les persones i les llibertats cíviques, drets bàsics en qualsevol Estat democràtic de dret. La CE estableix que Espanya és un Estat social i democràtic de dret, que propugna com un dels seus valors superiors la llibertat. A l'article 17 garanteix simultàniament els drets a la llibertat i a la seguretat.

L'Estatut d'autonomia atorga a la Generalitat la competència en matèria de seguretat pública i l'ordenació de les policies locals (art. 164). La Carta Municipal de Barcelona estableix que correspon a l'Ajuntament de Barcelona col·laborar en la funció de policia de seguretat ciutadana i que les funcions les ha de desenvolupar la Guàrdia Urbana, sense perjudici de les que corresponguin a altres forces i cossos de seguretat. La Llei 16/1991, de policies locals, regula els principis bàsics de l'actuació de les policies locals i estableix que aquestes han d'exercir les seves funcions amb absolut respecte a la Constitució, a l'Estatut d'autonomia i a la resta de l'ordenament jurídic (art. 10).

L'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana en l'espai públic de Barcelona, OMC, prohibeix fer un ús impropï dels espais públics i els seus elements, de manera que impedeixi o dificulti la utilització o el gaudi per a la resta d'usuaris. L'objectiu principal de l'OMC és preservar l'espai públic com a lloc de convivència. La norma prohibeix usar el mobiliari urbà per a la pràctica del monopati o similars quan es posi en perill de deteriorament. També disposa que totes les mesures sancionadores de les autoritats que puguin afectar els menors han d'atendre principalment l'interès superior d'aquests i que es podran substituir les sancions pecuniàries per mesures correctores, com l'assistència a sessions formatives, treballs per a la comunitat o qualsevol altres tipus d'activitat de caràcter cívic. El Decret d'Alcaldia de 10 de novembre de 2013 va aprovar l'Ordenació i el catàleg de mesures alternatives a les sancions econòmiques. Les mesures alternatives a les multes es poden adoptar només quan les sancions a substituir portin causa d'infraccions lleus i no afectin terceres persones.

La Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals per eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia, aprovada pel Parlament de Catalunya, representa un avenç en la defensa dels drets i un reconeixement a la lluita dels col·lectius i persones afectades, tot i que seria desitjable que no hi hagués la necessitat d'haver-ho de regular perquè voldria dir que la situació estaria normalitzada.

La Carta de Ciutadania regula l'accés de les persones als serveis públics i a una bona Administració municipal, a la seguretat en l'espai públic, la convivència pacífica, els col·lectius en situació de vulnerabilitat i els serveis socials. Pel que fa a la vulnerabilitat, la Carta estableix que les persones amb malalties mentals i cròniques tenen dret a uns serveis públics que considerin la seva realitat en termes d'inclusió i adaptació. La Carta també regula que les persones en situació de drogodependència i d'altres addiccions greus tenen dret a accions específiques de suport a les seves necessitats.

La majoria de queixes rebudes per la Sindicatura tenen a veure amb les actituds i els comportaments homòfobs contra les persones homosexuals. També perquè l'Administració no vetlla suficientment pels drets de les persones, i per la manca de col·laboració d'alguna fundació tutelar amb l'Ajuntament sobre algunes persones tutelades. Hi ha hagut també diverses consultes sobre el dret a contreure matrimoni entre persones d'un mateix sexe en seus municipals.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedients números 939, 945, 946, i 947 del 2013. presumpta vulneració del dret a la igualtat.

Reclamació del Front d'Alliberament Gai de Catalunya, FAGC, i dels promotors de quatre locals d'ambient de la ciutat per l'actuació discriminatòria i desproporcionada de la policia durant una batuda que es va fer en diversos locals del carrer de Robadors durant la celebració del dia de l'orgull gai de 2013. Els promotors de les reclamacions manifestaven el seu malestar per les inspeccions realitzades i per l'actuació de la Guàrdia Urbana. El 28 de juny de 2013 al Raval es van inspeccionar sis locals de concurrència pública. En aquestes actuacions també va participar-hi la Guàrdia Urbana. Com a conseqüència de les inspeccions, el Districte de Ciutat Vella va incoar expedients per infraccions als responsables de cinc locals dels sis establiments controlats, a banda d'altres múltiples denúncies a particulars.

Del resultat de les recerques fetes per aquesta Sindicatura i de les visites presencials a alguns d'aquests establiments, no es va detectar que hi hagués hagut una intervenció discriminatòria ja que la inspecció no es va fer exclusivament a bars freqüentats per persones gais. No obstant això, el dia 28 de juny de 2013, per tractar-se d'una data commemorativa, l'Ajuntament hauria hagut de tenir en compte que les inspeccions en bars de suposat ambient gai es podien interpretar com una discriminació al col·lectiu homosexual, sense perjudici de la funció d'inspecció dels establiments de pública concurrència i d'oci nocturn que té atribuïda l'Ajuntament, en particular pel que fa al control de l'aforament dels locals de substàncies estupefaents, ja que totes dues supervisions poden comportar perills importants per a la seguretat i la vida de les persones.

89

La queixa es va resoldre el 2014 i la síndica va estimar-la en part perquè, si bé no es va acreditar un comportament discriminatori contra el col·lectiu homosexual i tampoc no es va constatar cap actuació irregular per part de la Guàrdia Urbana, la data escollida va ser desafortunada i l'Ajuntament hauria d'haver d'actuat de manera que no generés dubtes sobre la causa de les inspeccions.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 13Q0158: renúncies reiterades per la conducta d'una persona malalta.

La mare d'una persona que patia dues malalties greus i que es va suïcidar va presentar una queixa per estar en desacord amb les denúncies que la Guàrdia Urbana va imposar al seu fill per una presumpta vulneració de l'OMC.

El fill patia una addicció i un trastorn mental important, cobrava una pensió per invalidesa, vivia amb els seus pares i passava moltes estones al carrer, la major part del temps acompanyat de persones amb problemes similars. Quan la mare va acudir a la Sindicatura el seu fill ja estava mort. La mare demanava que l'Ajuntament no continués multant persones que necessiten ajut i afegia que les denúncies atemptaven contra el dret a la dignitat d'aquestes persones.

Aquesta Sindicatura va constatar la incoació de deu expedients sancionadors per beure alcohol al carrer, per llençar envasos i per orinar. També va comprovar que algunes de les multes s'havien pagat i que, arran de la defunció del seu fill, l'IMH, d'acord amb el caràcter personalíssim del compliment o satisfacció de les sancions, va anul·lar les multes de sis expedients sancionadors.

El Servei d'Inserció Social (SIS) no havia detectat la situació d'aquesta persona i la Guàrdia Urbana havia intervingut com a conseqüència de queixes reiterades dels veïns.

La síndica va estimar la queixa perquè les denúncies i sancions es van imposar a una persona que patia dues malalties greus, una d'elles mental, i també perquè va fallar el treball preventiu i de detecció del problema per part de la Guàrdia Urbana i dels serveis socials i va recomanar que en lloc de denunciar aquestes persones se les acompanyi o se les dirigeixi als serveis socials corresponents o que es requereixi l'assistència del SIS.

VALORACIÓ

La celebració del dia 28 de juny és una jornada pública i reivindicativa fonamentalment promoguda en defensa dels drets de persones lesbianes, gais, bisexuals i transsexuals en defensa dels seus drets. La commemoració permet visualitzar i donar a conèixer una situació que, malauradament, encara continua amagada i que no està del tot normalitzada. Tothom té dret a manifestar-se lliurement i aquesta expressió no és només l'exercici del dret fonamental de reunió i manifestació sinó també del dret de llibertat d'expressió.

Aquest any la síndica va rebre la visita d'un matrimoni format per dues dones que va expressar la seva indignació perquè, mentre estaven en un establiment comercial de la ciutat, un home les va increpar quan va saber que estaven casades amb la passivitat del servei de seguretat i dels responsables de l'establiment (expedient núm. 69/2014). Aquests comportaments no només estan prohibits sinó que s'han de combatre contundentment perquè el dret a la igualtat entre totes les persones en tots els àmbits de la vida és irrenunciable.

En el cas de l'expedient núm. 158/2013, la intervenció municipal va ser inadequada ja que no es va detectar a temps l'estat i la situació personal de l'afectat. Tampoc no es va seguir el Manual Operatiu de l'Ordenança de la Convivència, que disposa que la Guàrdia Urbana podrà acompanyar les persones en estat d'embriaguesa als serveis de salut o d'atenció social corresponents. Tractant-se d'una persona malalta, amb addicions i denunciada reiteradament, en alguns casos per un mateix agent, la Guàrdia Urbana hauria pogut detectar indicis de la seva fragilitat i acompanyar-lo a un centre de salut o requerir els serveis socials.

L'Ajuntament manifesta que hi ha una comunicació constant entre la Guàrdia Urbana i els educadors de l'equip de detecció del SIS, però la síndica constata que no sempre és així i que el diàleg i la col·laboració entre els serveis municipals sovint falla. Els problemes de salut de la persona de l'expedient anterior i la seva mort potser no haurien variat, però com a mínim hauria estat més acompanyat compassivament i la seva família se sentiria més reconfortada.

B. MEDIACIÓ I CONVIVÈNCIA

El comportament adequat i la convivència són factors indispensables per a les relacions socials, per saber viure en comunitat i per compatir l'espai públic. Perquè hi hagi harmonia social és necessari que les normes siguin adequades a la realitat social, siguin justes i que es facin complir, sense aquests principis bàsics la convivència és molt difícil.

La CE estableix que ningú no pot ser sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixen una infracció administrativa, que les penes privatives de llibertat i les mesures de seguretat resten orientades a la reeducació i la reinserció social. La Llei de les bases de règim local regula els criteris per classificar en greus i lleus les infraccions a les ordenances i la seva classificació segons els criteris de la intensitat de la pertorbació ocasionada en la tranquil·litat o en el dret d'altres persones i també la intensitat dels danys ocasionats. La Carta Municipal disposa que la Guàrdia Urbana, en la seva condició de policia administrativa, és l'encarregada de vetllar pel compliment de les ordenances municipals i de la resta de legislació aplicable, la possibilitat de substituir les sancions econòmiques per treballs o prestacions en benefici de la comunitat o altres mesures alternatives (cosa que avui dia a Barcelona en general no és factible). La Llei de procediment administratiu imposa en l'aplicació de sancions la consideració del principi de proporcionalitat i els criteris de gradació de l'existència d'intencionalitat o reiteració, la naturalesa dels perjudicis causats i la reincidència i la presumpció d'innocència i el valor probatori dels fets constatats per funcionaris.

L'any passat la síndica va informar que iniciava una actuació d'ofici sobre la convivència i les normes que la regulen. Amb independència d'aquesta intervenció núm. 14O004 encara no enllestida en acabar el 2014 per manca de col·laboració dels serveis municipals, les queixes rebudes en aquest apartat durant el 2014 són per patinar lliurement pel carrer amb risc per a la seguretat de les persones, per enganxar cartells a llocs prohibits, per cants i crits al carrer, per col·laboració amb la venda ambulat, per actes irregulars i incívics a les places públiques, per beure alcohol, per llençar envasos, per orinar a terra i per la tolerància municipal amb el desallotjament i enderroc d'un edifici al Districte de Sants-Montjuïc. També pels actes incívics del turisme de borratxera que afecten els veïns i veïnes de la ciutat, sobretot a Ciutat Vella.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 14Q0638: adolescent sancionat per un ús improcedent del mobiliari urbà

La reclamant, mare d'un noi de 16 anys, va demanar la supervisió de la síndica perquè la Guàrdia Urbana va denunciar el seu fill per anar en bicicleta sobre unes lloses de formigó d'una plaça pública. La mare, vídua, amb dos fills al seu càrrec i amb uns ingressos limitats, va expressar la seva preocupació pel perjudici econòmic greu que representaven els 1.500 euros de la sanció (525 euros aplicada la reducció). Afegia que l'Ajuntament va denegar-li la petició d'ajornar el pagament de la multa i també la substitució de la sanció per treballs en benefici de la comunitat, i reiterava que el seu fill ignorava la prohibició i havia actuat de bona fe.

L'Ajuntament va informar la síndica que la presumpció d'innocència del menor quedava desvirtuada, que la sanció proposada s'ajustava al principi de proporcionalitat, que en l'àmbit administratiu sancionador no és necessària la intencionalitat en la comissió del fet, que el desconeixement de la norma no eximeix el seu compliment i que les sancions greus no són susceptibles de substitució amb mesures alternatives. La Guàrdia Urbana va manifestar que l'afectat feia cabrioles amb el risc de causar danys a les cantonades de les rajoles, que practicava trial, que hi havia un perill clar de deteriorament de les rajoles per rascades en caigudes o picades a les cantonades, que la conducta està prohibida i que la denúncia no requereix avís previ dels agents

Aquesta institució, després de traslladar-se a la plaça per comprovar les diferents declaracions, va estimar la queixa perquè, tot i que el comportament denunciat no està permès, la denúncia no s'ajusta a la realitat perquè els marges de la font que hi ha a la plaça són plataformes de formigó, la multa és desmesurada i lesiva per a l'economia familiar i no

s'havia produït cap dany al patrimoni públic ni a la convivència ciutadana. La síndica va recomanar la revisió de la resolució del recurs d'alçada per requalificar la infracció com a lleu i aplicar l'import de la multa proporcionada a la capacitat econòmica del menor i la commutació de la multa per treballs per a la comunitat atenent el principi de l'interès superior de l'infant, i que la Guàrdia Urbana, abans de denunciar, adverteixi preventivament els menors d'edat i no prejudgi qualificacions que corresponen als instructors dels expedients.

El Districte de Nou Barris no ha atès la recomanació de la síndica i no ha promogut la revisió recomanada per la qual cosa es consolidarà el greu i desmesurat greuge a aquesta família.

Expedient núm. 14Q0526 : jove detingut per orinar al carrer i desobeir la Guàrdia Urbana.

L'interessat, persona jove que va ser denunciada per la Guàrdia Urbana per desobediència després d'orinar al carrer, admet la seva culpa i reconeix que quan el van sorprendre va fugir, però afirma que les declaracions dels agents no són del tot certes i que un dels agents el va humiliar llençant a terra el seu DNI.

La Guàrdia Urbana el va denunciar per una infracció molt greu: desobediència al mandat de l'autoritat, cosa que comporta una multa de 1.050 euros (aplicada la reducció del 65 % sobre l'import màxim). L'Ajuntament va denegar-li el fraccionament del pagament i la substitució de la sanció per mesures alternatives. Finalment la seva mare va pagar la multa.

L'Ajuntament va informar que la Guàrdia Urbana va observar el comportament del jove, que va demanar-li el DNI, que el noi es va negar a identificar-se, que va fugir i que mentre el perseguien li van demanar repetidament que s'aturés fins que ho van aconseguir a 250 metres de distància del lloc dels fets i que durant la intervenció van participar dues patrulles uniformades amb vehicle i amb llums i acústics connectats.

El fet més significatiu és que orinar al carrer, infracció lleu sancionada amb un import de fins a 300 euros, acaba amb una infracció molt greu per desobeir l'autoritat o obstrucció a la seva tasca, infracció que es pot sancionar fins a 3.000 euros. La síndica va resoldre estimar en part la queixa perquè, tot i que la instrucció de l'expedient sancionador s'ajustava a la normativa i la conducta del jove està prohibida i és reprovable, el mètode de persecució de la infracció, en aquest cas, va ser inadequat i la sanció desproporcionada. A més l'actuació persecutòria de la Guàrdia Urbana de matinada s'ha de considerar desproporcionada i contraproduent. També va recomanar la revisió de l'OMC tant pel que fa a la gradació de les infraccions, els imports de les sancions i l'aplicació de mesures alternatives a les multes com pel que fa a les accions preventives i educatives.

Expedient núm. 14Q1044: constrenyiment per impagament de múltiples sancions per una presumpta vulneració de l'Ordenança de mesures de convivència

La promotora manifesta la seva queixa pel fet que, tot i tractar-se d'una persona en situació de greu precarietat econòmica i amb malalties importants, l'Ajuntament li reclama per via de constrenyiment els imports derivats de sancions per comportaments indeguts a la via pública dels quals manifesta que no és l'autora.

Aquesta reclamació coincideix amb la qüestió plantejada per la mateixa persona l'any 2012 i que va donar lloc a la instrucció de l'expedient núm. 876/2012 i a la resolució de la síndica d'estimar la queixa perquè, tot i que les conductes denunciades estan prohibides per la normativa municipal, no s'ha pogut acreditar plenament l'autoria. Ni els òrgans instructors ni la Guàrdia Urbana han tingut en compte totes les circumstàncies concurrents, tot i haver-hi indicis suficients per pensar que la persona denunciada no era l'autora dels fets, i perquè encara que ho hagués sigut, es tractaria d'una persona malalta i en risc d'exclusió social que necessita un tractament diferent del de la denúncia i sanció. No obstant això, com que les sancions no han estat pagades les sancions, s'ha prosseguit el procediment de pagament per la via de constrenyiment contra la reclamant. En conseqüència i ja que les circumstàncies personals que afecten la reclamant no han variat i que les sancions que per part de l'Ajuntament continuen reclamant-se són coetànies amb el moment en què es va instruir l'anterior expedient per part de la síndica de greuges, es donen per reproduïdes la totalitat de les consideracions que figuren en la decisió de l'expedient número 876/2012 i es traslladen a l'IMH per als efectes adients.

VALORACIÓ

La síndica ha demanat reiteradament un procés de revisió de les normes municipals que afecten la convivència perquè després de més de vuit anys de l'aprovació de l'OMC la seva aplicació és conflictiva, no és eficaç i castiga en excés els col·lectius més vulnerables. També ha demanat nous protocols d'actuació de la Guàrdia Urbana per facilitar la solució dels problemes i efectes que causen els comportaments incívics.

De la instrucció de diversos expedients de reclamacions per vulneració de l'OMC, se'n desprèn l'existència d'incongruències, com que les multes en període voluntari amb descompte no es poden fraccionar ni ajornar, que el pagament avançat de l'import de la sanció determina la finalització del procediment i no es poden presentar al·legacions llevat del recurs administratiu corresponent amb sentiment d'indefensió, que la petició de substitució de la sanció econòmica per mesures alternatives no procedeix quan la multa ja s'ha abonat, que les persones denunciades per infracció greu no poden acollir-se a la substitució perquè només poden beneficiar-se'n les persones denunciades per infraccions lleus, que les infraccions per desobediència als mandats de l'autoritat estan expressament excloses de la possibilitat de substitució de les sancions per mesures alternatives, per la qual cosa, per una raó o una altra, en els dos expedients esmentats anteriorment, ni el menor d'edat ni el jove van poder ni ajornar el pagament de la multa ni acollir-se a les mesures alternatives i la seva família va haver de pagar les multes, tot i que en els casos dels menors la substitució de la sanció està establerta a la norma.

93

En el primer dels expedients esmentats, el menor d'edat és una persona que està en període de formació i maduració, que evidencia la ignorància de la norma, que no va posar res en perill o risc el mobiliari urbà i que les rodes de la seva bicicleta no podien fer malbé la plataforma de formigó. No n'hi ha prou amb l'opinió de l'agent per desmuntar el criteri d'innocuitat de la conducta sinó que tal com havia demanat la mare s'hauria d'haver comprovat l'existència del risc a través de la prova pertinent, tal com estableix la Llei de procediment administratiu. Pel que fa a la ignorància de la norma, si bé el compliment de la llei és per a tothom, no es pot sancionar de la mateixa manera el que de bona fe realitza un acte innocu que el que vol transgredir la norma intencionadament. I això és el que entenem que preveu la Llei de procediment administratiu quan afirma que per a l'aplicació de les sancions s'ha de considerar la intencionalitat de l'infractor.

Pel que fa al segon expedient il·lustratiu, si la Guàrdia Urbana va observar com el jove orinava al carrer, si en aquell moment aquesta era l'única infracció, comportament prohibit i condemnable, els agents haurien hagut d'intentar que la situació no anés a més sense necessitat de muntar una persecució que va generar una alarma social innecessària als carrers de Gràcia a la matinada. I posteriorment, en la instrucció de l'expedient sancionador sembla clar que l'aplicació d'una mesura educativa hauria sigut més beneficiós per a la comunitat que l'ingrés del pagament d'una multa per la mare del jove infractor penedit.

En tots dos expedients les persones afectades van demanar l'assistència jurídica gratuïta per formular un recurs contenciós administratiu contra la resolució municipal.

C. SEGURETAT CIUTADANA

L'article 9.2 de la Constitució espanyola, CE, estableix que correspon als poders públics remoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives: remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. També regula el dret a la intimitat de les persones, el dret d'associació, el dret a la participació dels ciutadans en els afers públics i l'eficàcia de l'Administració pública.

La Llei orgànica 1/1992, de protecció de la seguretat ciutadana, estableix que correspon al Govern, a través de les autoritats i de les forces i cossos de seguretat a les seves ordres, protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana, crear i mantenir les condicions adequades a aquest efecte, i remoure els obstacles que ho impedeixin, sense perjudici de les facultats i els deures d'altres poders públics. La Llei 11/2009, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, regula les inspeccions administratives dels establiments. La Llei orgànica 2/1986, que regula les forces i els cossos de seguretat, considera la policia com un servei públic per a la protecció de la comunitat mitjançant la defensa de l'ordenament jurídic. Les corporacions locals han de participar en el manteniment de la seguretat pública i els principis bàsics d'actuació dels membres de les forces i cossos de seguretat s'han de regir pels principis de congruència, oportunitat i proporcionalitat (art. 1 i 5).

El Conveni de col·laboració en matèria de seguretat pública i policia entre el Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona regula les formes i els procediments de cooperació i coordinació entre el Departament d'Interior i l'Ajuntament en els serveis i actuacions per al desenvolupament de les polítiques públiques de seguretat a la ciutat de Barcelona.

Entre els serveis i activitats conjuntes hi ha el manteniment de l'ordre públic, el control del consum d'estupefaents en llocs públics, la tinença il·lícita d'estupefaents, el control de les activitats, el patrullatge preventiu, la comprovació de sorolls, les inspeccions de locals públics, com l'horari de tancament i l'aforament i mesures de seguretat.

El preàmbul de la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona estableix que Barcelona té un clar compromís amb la llibertat i la convivència. La ciutat és un espai col·lectiu que pertany a tots els seus habitants, els quals tenen el dret a trobar-hi les condicions per desenvolupar el seu projecte personal i la seva realització política, social i tecnologia, la qual cosa comporta assumir també deures de solidaritat. Neix així, una nova noció de ciutadania, amb una gran pluralitat de maneres de valorar i d'entendre la vida i la convivència que cal abordar en la seva complexitat, com també en relació amb el desenvolupament d'una ciutadania respectuosa amb les normes i implicada en la seva millora.

Les queixes rebudes durant el 2014 en aquest apartat són per la manca d'actuació efectiva de la policia, per l'actitud desconsiderada i pel tracte d'alguns agents de la Guàrdia Urbana, per furts i robatoris a la ciutat, per haver impedit fer la contraanàlisi

en un control sobre conducció sota els efectes de l'alcohol o drogues, per intervencions poc curoses d'agents en accidents de trànsit, per la demora a emetre un atestat de trànsit, per sancions per la manca d'efectius de la policia al carrer, per intervenció d'agents no uniformats en controls de conductes irrelevantes, per escorcolls efectuats innecessàriament, perquè la policia no garanteix suficientment la protecció, seguretat i tranquil·litat dels veïns i veïnes d'alguns barris, pel dispositiu excessiu d'helicòpters de la policia sobrevolant la ciutat, per alguns decomisos i per la destrucció sistemàtica d'objectes trobats no identificats malgrat ser identificables.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 13Q1179: manca d'intervenció de la Guàrdia Urbana i tolerància municipal amb alguns col·lectius de la ciutat.

Associacions de veïns, veïnes i comerciants i comerciantes es queixen dels problemes i abusos que causen els grups anomenats *antisistema* al barri de Vallcarca, amb la tolerància municipal. Manifesten aquests ciutadans que grups *antisistema* s'han apropiat del barri, que la Guàrdia Urbana no intervé i que quan ho fa tem l'enfrontament amb aquest col·lectiu, que se celebren festes a l'espai públic sense permís i amb *barra de beguda* i venda d'alcohol, que un local irregular obre les nits dels caps de setmana i ven begudes alcohòliques als menors, que l'Ajuntament no respon els escrits de denúncia que formulen, que els comerciants de la zona pateixen l'incivisme, que es permet l'ocupació d'horts privats i de terrenys sense construir, que en una plaça del barri hi ha un edifici abandonat en molt mal estat, que hi ha un campament d'infrahabitatges d'estrangers en un solar, que hi ha una finca abandonada pendent d'enderroc per una afectació urbanística, i finalment pels aldarulls i enfrontaments que es produeixen durant la celebració de les festes majors alternatives.

L'Ajuntament informa que, amb l'objectiu de millorar la convivència i les relacions entre les diferents entitats i col·lectius que coexisteixen al barri de Vallcarca, va encarregar al Comissionat d'Immigració i Acció Comunitària la implementació d'una acció comunitària al barri. També informa de múltiples actuacions fetes, com per exemple les reunions amb el titular de l'hort ocupat, les reunions amb les associacions i entitats que formen el teixit associatiu del barri, les convocatòries periòdiques de la Taula pel Diàleg, que treballen la problemàtica urbanística i l'ús de l'espai públic sobre el calendari de festes populars, que s'ha aconseguit per primera vegada, asseure en una taula les tretze entitats del barri i persones de l'entorn més "alternatiu" i que s'intentarà avançar tot i que la confrontació és important i les dinàmiques socials al barri són tenses perquè la forma d'entendre-les dificulta qualsevol apropament entre les parts i això alenteix les actuacions municipals.

La síndica, després de la visita a Vallcarca i de diverses reunions, va estimar la queixa perquè l'Ajuntament no va actuar prou eficaçment amb els problemes exposats que han derivat en l'enfrontament entre les associacions tradicionals i les entitats o plataformes ciutadanes alternatives, també per l'estat de conservació de l'edifici referit i per la manca de control efectiu del Districte i de la Guàrdia Urbana pel que fa a les celebracions i activitats sense permís. Sense perjudici que es tracti d'una problemàtica globalment complexa, queda en evidència que l'aplicació de les normes municipals no es fa igual per a tothom i va recomanar que continuï la Taula del Diàleg per intentar trobar la millor solució possible als problemes plantejats en benefici de la tranquil·litat i de la bona harmonia al barri i que es demani la col·labori el Servei de Gestió de Conflictes a l'Espai Públic per millorar la convivència i el civisme al barri.

Expedients números.13Q1324 i 13Q1175: denúncies duplicades per comprar begudes a un venedor ambulant.

La Guàrdia Urbana va denunciar un jove per comprar begudes a un venedor ambulant. Temps després va rebre una segona denúncia pels mateixos fets però datada la infracció amb tres minuts de diferència des de la primera denúncia.

L'Ajuntament, arran de la intervenció de la síndica, va informar que havia comprovat que un dels dos expedients sancionadors no s'ajustava a dret i va resoldre estimar les pretensions del recurrent i anul·lar la primera multa imposada i que el segon expedient continuava el seu curs, si bé el denunciat es trobava dins del procediment de substitució de la sanció a canvi de mesures en benefici de la comunitat.

Es va resoldre estimar en part la queixa perquè tot i que l'Ajuntament va estimar les al·legacions i va anul·lar una de les dues denúncies va haver-hi un error greujós per al denunciat en l'emissió de les denúncies duplicades.

VALORACIÓ

La ciutat satisfà tota mena de necessitats als seus habitants però també s'hi produeixen tota mena de conflictes entre persones i col·lectius que tenen interessos diferents i fins i tot contraposats. L'Ajuntament ha de treballar preventivament per l'harmonia social i ha d'afrontar i apaivagar les tensions, i pot afavorir la resolució pactada de conflictes com a mediador en l'entesa entre les parts per generar vincles de confiança i harmonia entre la ciutadania.

La problemàtica plantejada a l'expedient número 13Q1179 és complexa perquè les parts implicades estan molt confrontades, però l'Ajuntament té el deure d'intentar-ho per garantir la tranquil·litat. També ha de trobar la manera perquè la vida ciutadana no sigui alterada per quantitat de festes i celebracions al carrer no consensuades prèviament, i ha de fixar un calendari per evitar enfrontaments entre les associacions històriques i les alternatives. L'Ajuntament, com a Administració responsable, ha de procurar anticipar-se als conflictes i ha de fer complir les normes amb independència de la situació econòmica i social actual, de la manca d'expectatives i d'espais suficients per a la gent jove, de la quantitat de solars i habitatges abandonats o sense ús o destí i de les diferents maneres d'entendre els espais públics o privats. D'altra banda, l'Ajuntament ha de prioritzar en els seus pressupostos la dotació de recursos humans i econòmics suficients per afrontar de manera decidida els problemes del barri, per complexos que siguin, cercant el tractament equitatiu de tots els barris de la ciutat per tal que obtinguin cotes de benestar equivalents.

Pel que fa a les actuacions de la Guàrdia Urbana, la ciutadania continua queixant-se del tracte d'alguns membres, motiu pel qual la síndica no pot deixar de reiterar novament que s'han d'eradicar *males praxis* per respecte a la ciutadania i perquè l'uniforme de la Guàrdia Urbana transmeti legalitat, autoritat, protecció i confiança a tothom. En el mateix sentit entenem que la policia no uniformada s'ha de dedicar a una investigació reservada i a fer el seguiment de les infraccions greus, però la vigilància del carrer amb agents de paisà no pot convertir-se en un observatori subreptici dels ciutadans i ciutadanes per multar-los per conductes poc rellevants.

**TÍTOL II
CAPÍTOL 2
SECCIÓ 2.3**

ÚS I MANTENIMENT DE L'ESPAI PÚBLIC



97

MANTENIMENT DE LES VIES I ÚS DE L'ESPAI PÚBLIC

Aquest any 2014 s'han formulat diverses queixes relacionades tant amb l'ús com amb el manteniment de l'espai públic.

Pel que fa al manteniment, les queixes han versat sobre el desacord amb els obligats a mantenir l'enllumenat públic en un passatge particular; les dificultats perquè es resolgués un problema de manteniment de la via pública, tot i haver estat comunicat a l'Ajuntament pels part dels veïns a través de canals telemàtics; o la disconformitat amb diverses sancions per estacionar tan a prop de la vorada que s'impedeixen els treballs de neteja.

Quant a l'ús de l'espai públic, les queixes han estat referides a conflictes que es produeixen per fer compatibles, a l'espai públic, diversos usos com el lúdic, l'econòmic, el del vianant o el destinat al transit de vehicles. Algunes queixes han estat relatives a l'excés d'ocupació de l'espai per part de terrasses de bar i els seus efectes, assumpte que ha estat tractat en l'epígraf sobre Llicències de terrasses del títol III. Un altre gruix de queixes versava sobre la negativa municipal a instal·lar pilones o altres elements en determinats espais de la ciutat per tal de delimitar els seus usos. També s'ha estudiat una queixa sobre la disconformitat amb la imposició d'una sanció per jugar a criquet en una plaça de la ciutat.

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat estableix que els ciutadans tenen dret a un desenvolupament urbanístic ordenat que garanteixi una

relació harmoniosa entre l'hàbitat, els serveis públics, els equipaments, els espais verds i les estructures destinades a usos col·lectius.

L'Ajuntament és responsable del manteniment de la via pública, segons disposa la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local, i, en l'àmbit municipal, l'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics de Barcelona també estableix la responsabilitat de l'Ajuntament en la reparació i conservació de les vies públiques i del mobiliari urbà, el manteniment dels espais públics en condicions de neteja i salubritat, així com que les instal·lacions i el mobiliari urbà que hi ha a la via pública estan destinats a l'ús general per part dels ciutadans i que correspon a l'alcalde harmonitzar els usos i l'activitat que es fan a la via pública, tot donant preferència a aquells que en cada moment siguin prioritaris a l'interès públic.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 14Q0397: instal·lació de pilones en un espai públic.

Una persona va sol·licitar la intervenció de la síndica de greuges davant la seva disconformitat amb la negativa municipal a instal·lar pilones en una vorera. Es tractava d'una vorera ampla que s'utilitzava de forma continuada com a estacionament de camions per a càrrega i descàrrega, i de cotxes de clients dels locals comercials. Algunes vegades aparcaven davant l'entrada de la finca i impedièren l'accessibilitat als veïns. Veien la negativa municipal a instal·lar les pilones com un greuge comparatiu vers un altre carrer proper que sí que disposava d'aquest element. El Districte els manifestava que quan detectessin infraccions avisessin la Guàrdia Urbana, però ja ho havien fet en diverses ocasions i no resultava eficaç. El Districte va facilitar a la síndica informes tècnics que desaconsellaven l'aplicació de la mesura per considerar que podria ser un obstacle per al correcte pas de vianants, pel seu elevat cost i per la poca eficàcia que tindria.

La síndica va considerar que el Districte havia comunicat a la interessada la denegació de la seva petició sense justificar-ho de forma raonada i sense oferir una solució alternativa que pal·liés el greuge. Per aquest motiu va recomanar que se cerquessin solucions alternatives que permetessin l'activitat de càrrega i descàrrega sense envair l'espai destinat als vianants ni col·lapsar la circulació del vial.

Expedient núm. 14Q0477: ús de l'espai públic per jugar al criquet en una plaça.

Un jove va demanar la intervenció de la síndica davant la seva disconformitat amb la sanció de què havia estat objecte per jugar a criquet en una plaça.

L'Ajuntament va respondre que es tractava d'una conducta prohibida a l'Ordenança municipal de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic (OMCC), i que l'import de la sanció, de 1.125 €, resultava de la consideració dels fets com a infracció greu sancionable amb una multa de 750,01 a 1.500 euros i de l'aplicació del principi de proporcionalitat.

Es va estimar la queixa perquè, a criteri de la síndica de greuges, s'apreciava desproporció manifesta entre el fet infractor, la sanció prevista i la finalitat perseguida per la norma municipal. Igualment no quedava prou justificat el possible risc rellevant del joc que qualificaria la infracció com a greu. Per aquest motiu es va recomanar a l'Ajuntament que deixés sense efecte la sanció i que revisés l'OMCC per adequar les conductes infractores i les sancions pecuniàries previstes a la capacitat econòmica del conjunt de la ciutadania, sense perdre la funció de dissuasió i exemplificadora que es pretén.

VALORACIÓ

L'espai públic es caracteritza per ser un territori accessible a tothom. El seu ús, en la ciutat de Barcelona, és un assumpte complex atès el nombre d'activitats i interessos

diferents que hi conflueixen. Pertoca a l'Ajuntament regular aquest ús per tal de donar cabuda a la multiplicitat d'agents que intervenen a l'espai públic. Aquesta regulació ha d'encabir aspectes com la neteja, el manteniment, l'ocupació amb finalitats econòmiques o altruistes, les conductes exigibles als usuaris, o la determinació dels usos que han de tenir els diferents espais públics d'acord amb la seva naturalesa i el seu destí.

Quant a la conducta exigible als usuaris, entesa com la seva actuació responsable i respectuosa envers els altres i l'espai comú, és imprescindible l'existència d'una regulació com a instrument per lluitar contra les conductes incíviques. L'Ajuntament de Barcelona disposa de l'Ordenança municipal sobre mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic (OMCC) i, en la seva exposició de motius, es fixa com a objectiu "preservar l'espai públic com a lloc de convivència i civisme, on totes les persones hi puguin desenvolupar en llibertat les seves activitats de lliure circulació, d'oci, de trobada i esbarjo, amb ple respecte a la dignitat i als drets dels altres i a la pluralitat d'expressions i de formes de vida diverses existents a Barcelona".

Tal com ja s'ha esmentat en informes anteriors, en el civisme és molt important la prevenció i la pedagogia. I per aconseguir prevenir l'incivisme i no únicament atacar-lo, cal un seguiment constant, persistent i coordinat de la situació. Però no ha estat precisament aquesta conducta preventiva la que va adoptar l'Ajuntament en el cas exposat com a expedient il·lustratiu en aquest apartat quan, davant la queixa d'algunes persones, la Guàrdia Urbana va sancionar amb 1.125 € uns joves que jugaven a criquet en una plaça de la ciutat. Es tractava d'un espai ampli i, en cap cas, la persona sancionada havia estat prèviament advertida.

Els articles 30 i 31 de l'OMCC expressen que la pràctica de jocs de pilota està sotmesa al principi general de respecte a la seguretat i la tranquil·litat dels altres i que es prohibeix la pràctica de jocs a l'espai públic que pertorbin els legítims drets dels veïns o dels altres usuaris de l'espai públic.

L'OMCC no prohibeix la pràctica de cap joc en concret a la via pública, sinó que defineix determinades característiques que han de concórrer en un joc per considerar-lo prohibit. A continuació, l'Ordenança qualifica la conducta com a lleu o greu. Així, la pràctica d'un determinat joc es considera infracció greu si comporta un risc rellevant per a la seguretat de les persones o els béns. El manual operatiu per a l'aplicació de l'OMCC no introdueix cap altre element per determinar la condició de *risc rellevant* d'un determinat joc, ni en descriu cap que respongui a aquesta característica. Queda doncs a criteri de l'agent denunciador considerar si, en un determinat joc, concorre la circumstància de *risc rellevant*.

En el supòsit exposat en aquest epígraf, l'agent denunciador va considerar que existia un risc rellevant per a la seguretat de les persones i, per tant, que s'infringia l'OMCC. No va quedar clar, però, si el risc era inherent al joc o venia determinat per les circumstàncies concretes en què es practicava, ni l'agent denunciador descrivia cap circumstància concreta que comportés l'esmentat risc. L'acta únicament recollia: "se reciben llamadas habituales sobre el peligro que producen los jugadores de criquet, juegan dentro de la plaza y junto a un parque infantil a la llegada de los agentes".

La síndica posa de manifest l'existència d'un ampli marge de discrecionalitat dels agents a l'hora de determinar si és compatible la seguretat dels veïns amb el dret al lleure i a l'esport dels adolescents, així com sobre la gradació de la sanció.

Una altra qüestió controvertida i que ha estat objecte de diverses queixes davant la síndica ha estat l'ocupació de voreres per part de vehicles, ocupació que arriba a interrompre el trànsit dels vianants. Per impedir aquest ús incívic, alguns veïns havien demanat a l'Ajuntament mesures restrictives o impeditives del pas, com ara la instal·lació de pilones.

Ens alguns casos es tractava de vies de plataforma única concebudes precisament per oferir un espai públic ampli per als ciutadans i restringit per als vehicles de motor, i per potenciar la vida social i econòmica dels carrers. En algunes d'aquestes vies l'única delimitació entre l'espai destinat als vianants i el destinat a la circulació es distingeix en el paviment. Malgrat que aquest tipus de vies es regulen com a carrers amb preferència de pas per als vianants, la seva morfologia facilita l'accés de vehicles i camions per fer activitats de càrrega i descàrrega o per realitzar parades i estacionaments que obstaculitzen el trànsit dels vianants i, fins i tot, perjudiquen determinades activitats econòmiques en no permetre ni l'accés ni la visibilitat.

En algun cas, quan les persones perjudicades han sol·licitat a l'Ajuntament que s'implementin mesures, com ara la instal·lació de pilones, que impedeixin aquesta ocupació irresponsable de l'espai, l'Ajuntament ha respost que no és viable i a continuació els ha indicat que avisin la Guàrdia Urbana totes les vegades que detectin infraccions amb la finalitat que siguin sancionades. Les persones afectades declaren que la solució proposada resulta del tot ineficaç i insatisfactòria per al ciutadà.

Val a dir que la instal·lació de pilons a la via pública es determina en funció del criteri dels tècnics. Es tracta, doncs, d'una decisió amb un component de discrecionalitat, motiu pel qual seria desitjable que l'actuació municipal seguís uns criteris i es regís per una justificació tècnica i econòmica clara que limiti al màxim aquesta discrecionalitat. La síndica és del parer que la denegació municipal ha de tenir una fonamentació, ja que cal avantposar l'interès general per sobre d'una necessitat individual. I recorda a l'Ajuntament que està obligat a raonar les seves decisions i motivar-les, tant si satisfan com si no les expectatives dels ciutadans.

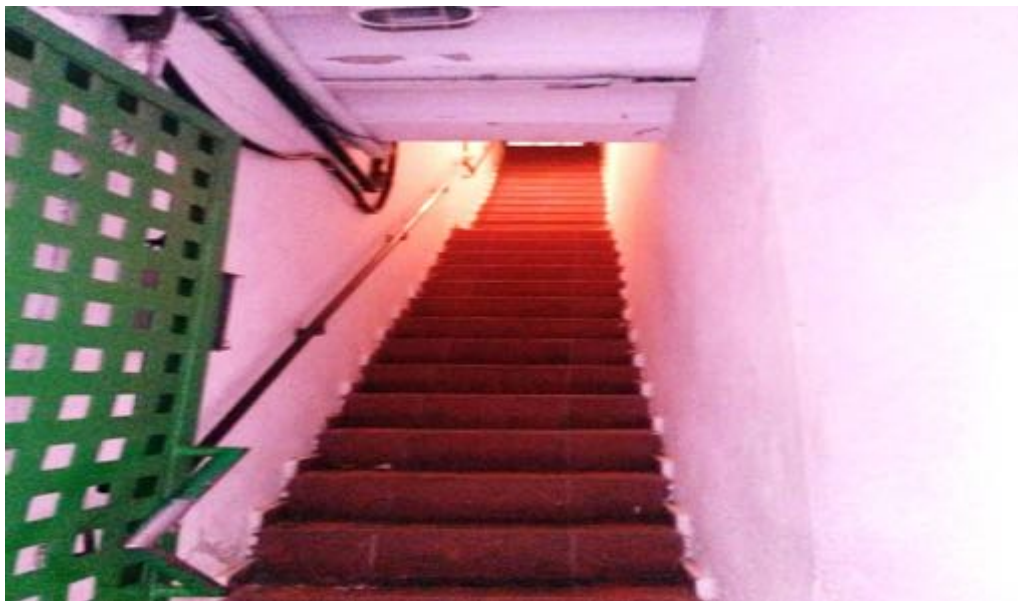
Pel que fa a la solució alternativa que ofereix el Districte, consistent en el fet que els veïns denunciïn davant la Guàrdia Urbana cada vegada que detectin una ocupació indeguda de la vorera, es considera que tampoc no és operativa ni resol la problemàtica. Per això s'estima necessari la promoció d'un altre tipus de mesures que distribueixin millor els usos dels espais i que comportin un equilibri entre el vianant i el vehicle, de manera que es potenciï el primer i es trobin mesures alternatives per al segon.

TÍTOL II
CAPÍTOL 2
SECCIÓ 2.4

A

CESSIBILITAT

I MOBILITAT PERSONAL



101

- A. ACCESSIBILITAT URBANÍSTICA
- B. ACCESSIBILITAT INTERNA ALS HABITATGES
- C. ACCESSIBILITAT AL TRANSPORT I ESTACIONAMENT DELS VEHICLES PRIVATS

L'especial emparament que la Constitució demana als poders públics vers les persones amb discapacitat per tal que puguin assolir amb normalitat les mateixes fites en drets que la resta de la ciutadania ha portat a continuar la lluita per l'*accessibilitat universal*, condició que han de complir els entorns i serveis per ser comprensibles, utilitzables i practicables per a totes les persones en condicions de seguretat i comoditat i de la forma més autònoma i natural possible.

El desplegament de les diferents normatives estatals i autonòmiques relatives a la millora de la situació de les persones amb discapacitats i la supressió d'obstacles que facilitin una vida integrada, igualitària i participativa, han possibilitat que des dels governs democràtics s'hagi fet un recorregut destacable cap a la plena integració social, econòmica i cultural de les persones amb discapacitat. En aquest sentit, s'han assolit nombroses fites, alhora que l'accessibilitat està incorporada a la vida quotidiana dels serveis i de les ciutats. Però encara restava per seguir un recorregut que calia promoure des de la normativa.

Aquesta situació ha comportat la necessitat d'unes noves referències legislatives, que incorporessin de forma global els objectius i continguts de totes les normatives anteriors i facilitessin un marc normatiu integral referent a les discapacitats i l'accessibilitat. Així, apareix la Llei 13/2014, del 30 d'octubre, d'accessibilitat, que planteja dos grans objectius: aconseguir una societat inclusiva i accessible i actualitzar el marc normatiu en matèria d'accessibilitat, adequat a les directrius estatals, europees i internacionals.

Un dels fonaments de la nova llei d'accessibilitat és l'augment de l'esperança de vida, cosa que comporta l'envelliment de la població i per tant un increment significatiu de les discapacitats a la nostra societat.

Tot i que la Llei 13/2014 empra el terme *persones amb discapacitat* per seguretat jurídica i facilitar la interpretació d'aquesta, admet el concepte de *diversitat funcional* que s'utilitza des d'una perspectiva positiva, per tal de trencar amb prejudicis tradicionals i promoure canvis.

La nova llei aborda l'accessibilitat des d'una perspectiva universal, regula les competències de les administracions públiques i sistematitza les condicions d'accessibilitat globals. També ordena detalladament tots els aspectes referents a les targetes d'aparcament per a persones amb discapacitat (motiu de nombroses queixes a la Sindicatura de Greuges de Barcelona).

102

Des d'aquesta Sindicatura destaquem especialment que la nova llei dota les administracions dels procediments per facilitar i promoure la supressió de barreres arquitectòniques existents en edificis d'habitatges, i defineix també les mesures que possibilitin l'autorització d'actuacions quan els arranjaments necessaris no s'adaptin als paràmetres urbanístics.

Finalment la Llei 13/2014 estableix els mecanismes de control i de sanció davant els incompliments i promou la participació ciutadana en termes d'accessibilitat.

Barcelona és una referència pel que fa a l'adaptació i accessibilitat en una gran ciutat i s'ha realitzat un gran esforç respecte d'això, però encara resta per davant un llarg recorregut. En aquest sentit, la Sindicatura valora molt positivament la nova perspectiva que obre un marc normatiu d'aquestes característiques, ja que ha de permetre resoldre tots aquells esculls que ocasionaven perjudicis als ciutadans amb diversitats funcionals, adequant i ajustant les actuacions de l'Administració a les necessitats existents i, com s'apuntava anteriorment, creixents. La síndica encoratja l'Ajuntament de Barcelona que incorpori, de forma específica a través de l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitat, i de forma global per mitjà de totes i cada una de les àrees d'actuació, totes aquelles millores i modificacions que permet la nova normativa, i ho faci planificadament i de forma peremptòria.

En la secció d'accessibilitat i mobilitat personal, la síndica ha rebut 26 queixes durant l'any 2014.

A. ACCESSIBILITAT URBANÍSTICA

L'Administració local té l'obligació de fer possible que els edificis municipals i els espais urbans reuneixin les característiques d'accessibilitat idònies per a les persones amb diversitat funcional, així com de controlar i fer complir els mateixos criteris als edificis privats i locals de pública concurrència.

És per això que resulta difícil d'entendre que en algunes ocasions l'Ajuntament, en el moment de renovar l'espai públic, no apliqui encertadament les mesures d'adaptació de les vies públiques com a espais accessibles per a tothom o no atengui degudament les demandes dels col·lectius que es poden sentir discriminats en l'exercici del seu dret a desplaçar-se autònomament amb el mínim de dificultats possibles.

A títol d'exemple del que diem, en la visita de treball que la síndica de greuges va fer al barri del Parc, veïns invidents van enumerar l'existència dels següents impediments que troben a la via pública per poder circular d'una manera mínimament segura i orientada: hi ha passos de vianants amb encaminadors que no arriben a la façana, hi ha un excés de pilones o d'expositors de fruita a la via pública que obstaculitzen i fan perillosa la seva marxa, no tots els semàfors del barri disposen d'avisadors acústics per als invidents, hi ha nombrosos escocell d'arbres situats enmig de voreres que no estan coberts i finalment reclamant un paviment diferenciat per poder localitzar la proximitat del pas del tramvia.

Com a exemple il·lustratiu dels problemes que afecten els invidents presentem la queixa següent:

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q1198: Manca de senyalització adequada per a invidents a les obres de reforma del passeig de Gràcia

Un col·lectiu per a la integració dels invidents va demanar la intervenció de la síndica de greuges en considerar que l'Ajuntament no acceptava els seus suggeriments i queixes en relació amb el que consideraven una inadequada senyalització del nou espai públic resultat de les obres de reforma del passeig de Gràcia.

Els reclamants, des del moment en què van conèixer que es projectava una plataforma única per a vianants i vehicles, van fer saber als responsables municipals la seva oposició per la pèrdua de referències clares i el risc que els suposava. En cas de persistir en el projecte, com així vas ser, van demanar que la plataforma se senyalitzés longitudinalment mitjançant diferenciació tàctil i cromàtica. Com que no varen obtenir cap resposta municipal a la seva reclamació, van demanar la intervenció de la síndica de greuges.

En la resposta donada a la síndica per l'Ajuntament es va informar que s'estudiava una solució de senyalització longitudinal de la plataforma única destinada al trànsit de vehicles que pretenia trobar solucions urbanístiques per compatibilitzar les normes d'accessibilitat vigents amb les específiques de la trama urbana en carrers de plataforma única.

La síndica de greuges va estimar la queixa ja que, existint normativa suficient a més de considerar-se del tot raonable la proposta dels reclamants per salvaguardar la seva seguretat i no-discriminació, l'Ajuntament havia aprovat i executat una obra sense una senyalització que podia considerar-se raonable i proporcional quant als costos i els resultats a obtenir.

Al mateix temps la síndica de greuges va recomanar a l'Àrea d'Habitat Urbà que al si del Grup de Treball per l'Accessibilitat en les Plataformes úniques creat per la Generalitat de Catalunya es tracti la qüestió de la detecció pels invidents dels vehicles amb tracció elèctrica.

VALORACIÓ

Es tracta d'un conflicte que podia haver-se evitat des del moment de la redacció del projecte atenent les disposicions que ja en aquell moment existien sobre com tractar els passos de vianants i les plataformes úniques, de manera que es fos sensible a les objeccions del col·lectiu d'invidents.

La rectificació posterior significa una nova despesa evitable i un retard en l'ús adequat i segur d'aquell espai públic per part dels invidents respecte als que no pateixen aquesta limitació.

Cal insistir, doncs, en la necessitat de complir i fer complir les normes sobre accessibilitat i on aquestes no arriben o són insuficients, completar-les utilitzant els criteris de no-discriminació, de bon criteri en el marc de l'equitat i de l'execució de solucions raonables i de cost proporcional als beneficis que s'esperen obtenir.

B. ACCESSIBILITAT A L'INTERIOR DELS HABITATGES

104

Un dels problemes més complexos per a l'assoliment de l'accessibilitat universal està en l'entorn proper de l'habitatge, el qual està condicionat per la normativa urbanística i per la capacitat econòmica dels afectats.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0503: comunitat de veïns que no havia pogut instal·lar una plataforma elevadora a l'entrada del edifici

En aquest edifici hi ha un total de 24 habitatges i disposen d'ascensor però tenen 6 graons d'accés des del carrer. A l'immoble hi viuen nombrosos veïns d'edat avançada i problemes de mobilitat, als quals els resulta difícil, quan no impossible, poder accedir al carrer de forma autònoma, a causa del graons, cosa que genera problemes que afecten la seva vida quotidiana, a més de limitar-los l'accés als serveis necessaris. Al juny de 2012, la comunitat de veïns va presentar una instància al Districte d'Horta-Guinardó en què sol·licitava l'autorització d'una plataforma elevadora. Des del Districte van emetre una resposta per escrit on no es pronunciaven clarament favorables a la instal·lació de la plataforma elevadora i per aquest motiu la comunitat no l'havia instal·lat encara.

La queixa es va estimar en part perquè, malgrat que el Districte mai no va denegar la instal·lació de la plataforma elevatòria, la informació que havia traslladat a la comunitat de veïns sobre els requisits que havia de tenir aquesta plataforma no va ser prou clara per esvair els dubtes que sobre la seva legalitat se'ls van plantejar. Això va fer dubtar els veïns i en aquest cas concret hauria calgut que s'aclarís, com posteriorment s'ha fet, que en el cas de les plataformes elevadores que en posició d'estacionament romanguin a l'interior de la finca i es despleguin a la vorera només en el moment de fer l'embarcament o el desembarcament de la persona no es considera un element permanent que obstaculitzi el pas dels vianants.

Finalment el Districte s'ha pronunciat aquest any favorablement a la instal·lació de la plataforma, i ha reafirmat amb la fonamentació també que d'acord amb la nova Llei

8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbana, es permet ocupar superfícies d'espais lliures o de domini públic que resultin indispensables per a la instal·lació d'ascensors o altres elements si s'ubiquen en el sòl, en el subsòl o en el vol, quan no resulti viable, tècnicament o econòmicament, cap altra solució per garantir l'accessibilitat universal i sempre que asseguri la funcionalitat dels espais lliures, dotacions públiques i altres elements de domini públic.

D'altra banda, l'existència d'habitatges en pisos alts en edificis sense ascensor i no accessibles, continua comportant grans dificultats per a la mobilitat necessària a la vida quotidiana de persones amb discapacitats. Aquesta situació, que es presenta arreu, esdevé especialment evident en barris com la Barceloneta, on són nombrosos els edificis amb aquestes característiques. Durant el 2014 el Districte de Ciutat Vella ha posat en marxa el programa "Canvia't d'habitatge", pel qual posa a disposició dels veïns de la Barceloneta més grans de 65 anys o que tinguin dificultats per mobilitat reduïda acreditada, 30 habitatges de la promoció pública coneguda com a "Renfe rodalies". El programa ha estat elaborat amb la participació d'associacions de la zona i equipaments públics com el CAP o el Centre de Serveis Socials.

Des de la Sindicatura es felicita la iniciativa de l'Ajuntament per donar resposta a una necessitat detectada i plantejada des de fa anys i pel fet que s'introdueixi la participació d'entitats i serveis que coneixen bé el territori. Ara bé, la indefinició sobre un dels requisits per accedir al programa –ser major de 65 ans o patir un dèficit de mobilitat acreditat– genera dubtes pel que fa als criteris utilitzats per donar compliment al percentatge de reserva d'habitatges que determina la normativa. Es d'esperar que aquesta inconcreció possibiliti l'ampliació d'aquest percentatge.

C. ACCESSIBILITAT AL TRANSPORT I ESTACIONAMENT DELS VEHICLES PRIVATS

Durant tot l'any 2014 aquesta Sindicatura ha continuant rebent nombroses queixes per disconformitat amb les denúncies i posteriors sancions per un suposat mal ús de la targeta d'estacionar per a persones amb disminució, ja que les persones afectades manifesten que són denunciades i sancionades erròniament ja que les seves targetes són autèntiques. L'increment d'aquestes queixes, junt amb la fermesa i rotunditat amb què algunes defensaven l'ús del document original i per tant la legalitat de la seva conducta i, d'altra banda, la també afirmació ferma de l'Ajuntament de l'ús de documents no autèntics, indicava que, en el marc d'una actuació presidida en ambdues parts pel principi de bona fe, s'estava produint algun malentès o alguna aplicació errònia de l'ús de la targeta o dels protocols establerts per a la denúncia del seu ús indegut.

De l'estudi que va dur a terme aquesta Sindicatura es va concloure que la tipificació de la conducta infractora era insuficient perquè la normativa municipal només preveu que la targeta ha d'exhibir-se a la part frontal del parabrisa, però en l'inventari d'infraccions de l'article 70 de l'Ordenança no es tipifica el seu mal ús. No obstant això, sí que es preveu la conducta infractora d'estacionar en espais reservats per a

persones amb discapacitat. És per això que l'Ajuntament, davant d'un possible mal ús de la targeta, com l'exhibició de còpia del document autèntic, descriu la conducta infractora de forma genèrica *com ús de targeta no autèntica* i esmenta com a precepte infringit l'article 33, que no tipifica la infracció. Resulta lògic, però, pensar que, si no s'exhibeix la targeta autèntica, que és una única, no pot exercir-se el dret d'estacionament en els termes que es preveu per a les persones amb discapacitat. El problema sorgeix quan resulta que no hi ha possibilitat per descriure amb exactitud en què ha consistit la conducta infractora i s'informa el presumpte infractor amb la fórmula genèrica de *usar targeta no autèntica*, que pot no tenir res a veure amb la realitat, cosa que provoca la seva confusió. Seria el cas dels promotors sancionats per un ús d'una targeta caducada o sense deixar veure les dades que queden ocultes per l'estructura del cotxe. La targeta, en sentit comú, és autèntica però al seu titular se li atribueix l'ús d'una no autèntica.

La manca de previsió en les ordenances de quines són les conductes infractores en aquest àmbit també té la seva expressió en la tècnica utilitzada per desestimar les possibles al·legacions en una fórmula amb opcions múltiples: "La persona interessada: no acredita la titularitat de la targeta de persona amb disminució al·legada; o l'acreditació aportada no reuneix suficients elements de veracitat; o no exhibia la targeta a la part frontal del parabrisa; o la targeta exhibida era una fotocòpia, o està caducada o està oculta parcialment." S'atribueix al ciutadà el treball d'endevinar quin era el supòsit real de la seva conducta quan un dels principis bàsics del procediment sancionador és el dret de les persones responsables a conèixer els fets que se li imputin i les infraccions que aquells fets puguin constituir. D'altra banda, resulta que només la persona denunciada desconeix els detalls de la conducta infractora. L'Ajuntament normalment, conscient de la insuficiència de la tipificació, disposa d'informació complementària elaborada pel denunciador mitjançant el sistema PDA, el qual, en l'apartat d'observacions, concreta si es tractava d'una fotocòpia, les característiques físiques d'aquesta, o d'una caducitat, o d'ocultació parcial, informació que no es trasllada al denunciat. Poder n'hi hauria prou amb dir *ús incorrecte* i afegir-hi en què consisteix, perquè sense aquest coneixement cert previ dels fets infractors no hi ha possibilitat d'exercir el dret de defensa i el sistema utilitzat per l'Ajuntament no facilita aquest dret, ans al contrari.

Moltes de les queixes que se'ns presenten i els malentesos provocats podrien haver-se solucionat amb una millor informació al denunciat sobre el fet infractor.

Des de la Sindicatura s'ha recomanat la modificació de l'Ordenança de circulació de vianants i vehicles per tal que s'incorpori el tipus infractor d'ús incorrecte de la targeta d'aparcament per a discapacitats descrivint les possibilitats més comunes de mal ús en què es pot incórrer de tal manera que les persones denunciades tinguin un coneixement cert de la conducta que se'ls atribueix i puguin exercir el dret de defensa si ho consideren convenient.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0733: ciutadana denunciada per un ús de targeta d'aparcament per a discapacitats no autèntica

Una ciutadana relata que va ser sancionada per estacionar el vehicle amb targeta d'aparcament per a persones amb discapacitat no autèntica. Manifesta que la seva targeta és autèntica i que així ho ha fet constar a les al·legacions que va presentar i que han estat desestimades. Considera que la imposició indeguda de la sanció i que no hagin estat estimades les seves al·legacions li ocasionen un greuge. En aquest cas concret no s'informa, ni consta en la denúncia ni en l'expedient sancionador que hi hagi cap indicatiu que faci sospitar que és una targeta falsa segons els criteris que es recullen en la Instrucció de l'Ajuntament número 18/2013 per a la verificació de les targetes. La targeta estava col·locada en el parabrisa del seu cotxe però restava parcialment oculta per l'estructura del vehicle. Per tant la queixa es va estimar perquè la reclamant va ser denunciada i sancionada per un ús de targeta no autèntica quan el cert és que aquesta, tot i ser autèntica, restava parcialment oculta per l'estructura del cotxe. En conseqüència el desconeixement cert del fet atribuït no li va permetre exercir el seu dret de defensa de forma adequada.

D'altra banda, i en l'ordre de l'accessibilitat al transport públic, diferents ciutadans ens han expressat el seu malestar pel fet que encara hi ha estacions de metro de la ciutat que no són accessibles a través d'ascensor. Tot i l'elaboració per part de TMB del Pla director d'accessibilitat universal, així com del Pla d'implantació d'ascensors a tota la xarxa de metro, i la creació de la Comissió d'Accessibilitat Universal, cal seguir treballant per tal de donar prioritat i finalitzar en breu la implantació dels ascensors en totes aquelles estacions que encara no estan totalment adaptades i garantir així la total accessibilitat de la xarxa de metro a la ciutat.

Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona s'ha tingut coneixement del debat existent en relació amb la conveniència o no que els dispositius de mobilitat *scooter* puguin accedir al transport públic.

En aquest sentit, ha arribat la queixa d'una ciutadana que no pot accedir als autobusos de TMB amb el seu *scooter*, la qual ha rebut des de TMB un escrit en què es confirma que, per les característiques d'aquests vehicles i pels sistemes d'accessibilitat i subjecció dels autobusos, no hi hauria les condicions de seguretat òptimes. La Generalitat de Catalunya justifica la resposta de TMB en el sentit que entén que, en les condicions actuals, amb els *scooters* al transport públic no es pot garantir la seguretat i integritat de la persona amb discapacitat ni de la resta de viatgers.

En la mateixa línia, la secció d'accessibilitat de la Diputació de Barcelona, el 2009, a petició de TMB va emetre un Informe tècnic d'accessibilitat –Accés dels “scooters” als transports públics–, en el que es proposa no admetre els *scooters* al transport públic, especialment per presentar problemes importants d'estabilitat. Tot i així deixa oberta la possibilitat de realitzar un estudi futur, en termes d'estabilitat estàtica i dinàmica de l'usuari sobre aquest aparell, tenint en compte els avantatges i inconvenients que presenta.

Per la seva part, l'Àrea de Desenvolupament Tecnològic, del Centro de Referencia Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas, del Ministeri de Sanitat, Serveis Socials

i Igualtat, considera l'*scooter* i el *segway* adaptat, productes de recolzament per a persones amb discapacitat, equiparable per dimensions, velocitat, potència i maniobrabilitat a les cadires de rodes motoritzades i per tant no considera que hi hagi cap motiu per impedir-ne l'accés i utilització al transport públic.

Finalment, el Grup de Treball d'Accés de Vehicles Elèctrics als Autobusos, estudia el model aplicat en alguns països, en els quals, donada la gran varietat d'*scooters*, el que fan es validar aquells models que compleixen una sèrie de requisits i acreditar-los amb un passi, que valida el seu ús als transports públics.

Caldrà realitzar un seguiment d'aquest debat i les seves aplicacions per veure com es promouen les condicions d'accessibilitat del transport públic de viatgers que estableix la nova Llei 13/2014, d'accessibilitat.

CAPÍTOL 3
ADMINISTRACIÓ PÚBLICA



109

Quan hem passat revista als enunciats dels drets constitucionals com a referents de font i mesura de l'activitat administrativa, hem vist com a destacats:

- Participar en la gestió municipal.
- Utilitzar els serveis públics municipals i accedir als aprofitaments comunals.
- Contribuir, mitjançant les prestacions econòmiques i personals establertes per llei, a l'exercici de les competències municipals.
- Ser informat, en relació amb tots els expedients i la documentació municipal.
- Sol·licitar la consulta popular en els termes establerts per la llei.
- Exigir la prestació i, si escau, l'establiment del servei públic corresponent, quan constitueixi competència municipal pròpia de caràcter obligatori.

Aquest darrer any, el dret a la prestació i l'establiment de serveis junt amb el de submissió de l'Administració a la llei i al dret són els invocats més freqüentment pels ciutadans i ciutadanes en demanar la intervenció de la Sindicatura de Greuges.

La Carta Municipal de Barcelona postula al servei d'una Administració àgil, moderna, atenta i amable, que ha de tenir l'ètica com a norma, sempre present, de la seva actuació. És una llei innovadora, que obre la ciutat a les noves tecnologies en el

camp de les telecomunicacions, perquè la facin més competitiva. Per això la ciutat ha de gaudir d'un règim financer adequat i suficient, que es correspongui a les necessitats i les ambicions de la ciutadania que aspira a una assignació equitativa dels recursos públics. D'aquí que la regla de mesura de moltes decisions de la síndica que es troben al capítol 3 d'aquest títol II, passi pels principis de "Bona Administració".

Aquest capítol comprèn les seccions següents de temes objecte de queixa:

- 3.1. ATENCIÓ AL PÚBLIC I PARTICIPACIÓ CIUTADANA
- 3.2. PROCEDIMENTS ADMINISTRATIUS
- 3.3. ACTIVITAT ECONÒMICA
- 3.4. HISENDA MUNICIPAL
- 3.5. FUNCIO PÚBLICA I TREBALL A L'ADMINISTRACIÓ

Pel que fa a les matèries de què tracta el capítol d'Administració pública, durant l'any 2014 s'han rebut un total de 392 queixes.

TÍTOL II
CAPÍTOL 3
SECCIÓ 3.1

ATENCIÓ AL PÚBLIC

I PARTICIPACIÓ CIUTADANA



111

A. ATENCIÓ AL PÚBLIC
B. COMUNICACIÓ PÚBLICA
C. PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La voluntat de la Carta Municipal de Barcelona, expressada al seu preàmbul, és la d'assolir una gestió administrativa eficaç i propera als ciutadans, que sigui àgil, moderna, atenta i amable, i també la d'aprofundir en els mecanismes de participació i reforçar la pràctica democràtica.

Aquesta voluntat queda més àmpliament desenvolupada a la Carta de Ciutadania. Carta de drets o deures de Barcelona, que determina que en l'accés als serveis públics i a una bona Administració municipal, la relació ha de ser imparcial i objectiva, amb respecte als principis de bona fe, transparència i confiança legítima. També s'assenyala el dret dels ciutadans a una tramitació àgil, eficaç i eficient.

La vida política municipal també hauria de desenvolupar-se amb la facilitació per part de l'Ajuntament de la participació de totes les persones en la vida local. Progressivament s'han anat introduint millores significatives en l'atenció ciutadana i en la participació, però cal la ferma determinació de l'Ajuntament de Barcelona per tal que s'assoleixin els graus de qualitat esperables d'una Administració moderna i al servei del ciutadà.

En la secció d'atenció al públic i participació ciutadana, la síndica ha rebut 50 queixes durant l'any 2014.

A. ATENCIÓ AL PÚBLIC

Els accessos més ràpids i fàcils de la ciutadania als tràmits i informacions de la ciutat de Barcelona es poden realitzar a través del 010 i/o de les OAC. També cal assenyalar el desenvolupament de la pagina web de l'Ajuntament de Barcelona www.bcn.cat, a través de la qual s'accedeix als serveis municipals i que és àmpliament utilitzada ja que permet fer tràmits i gestions que abans eren presencials, amb el consegüent estalvi de temps. En aquest sentit, des de la Sindicatura es vol destacar l'esforç realitzat, en compliment de l'article 24, sobre el dret a l'ús dels mitjans electrònics, de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i amb el desplegament de l'Ordenança reguladora de l'Administració electrònica aprovada el 2006 i modificada el 2009, i l'actualització permanent per tal que l'Ajuntament de Barcelona disposi d'una e-administració plenament d'acord al moment actual, responnent amb eficàcia i agilitat a les necessitats de la població.

La incidència de queixes referents al servei telefònic del 010 s'ha reduït significativament respecte de l'any anterior. Tot i així, les situacions que han arribat a la Sindicatura de Greuges de Barcelona requereixen una revisió per tal d'evitar situacions com la següent, en què un ciutadà amb discapacitat visual va trucar al 010 per informar-se sobre unes afectacions urbanístiques. Des d'aquest servei se li va respondre que havia de sol·licitar hora a Urbanisme i que això sols pot fer-ho a través de la pàgina web de l'Ajuntament de Barcelona. El ciutadà va exposar les seves dificultats per seguir aquest procediment però no se li van facilitar alternatives. Finalment el ciutadà va ser atès personalment a l'Oficina d'Informació Urbanística i des de la Direcció d'Atenció Ciutadana es va reconèixer que la informació facilitada pel 010 va ser errònia i que es procedia a fer una sessió de reciclatge a l'operador telefònic per tal de millorar la qualitat de l'atenció.

Des de les OAC es realitza una tasca molt important d'atenció directa i presencial a la ciutadania, i en aquest sentit es vol destacar que el volum de queixes que han arribat a la Sindicatura durant el 2014 és poc significatiu. Tot i així, alguns ciutadans ens han transmès el seu malestar per l'atenció rebuda en algunes OAC quan s'han presentat sol·licituds d'empadronament en situacions poc ordinàries a les quals s'ha donat resposta insuficient sobre com canalitzar-les adequadament. Els mecanismes d'empadronament estan estandarditzats i funcionen degudament a Barcelona; ara bé, com passa en qualsevol gran ciutat, es produeixen algunes situacions que no encaixen en aquests procediments i per a les quals el municipi, d'acord amb la normativa existent, ja té habilitats mecanismes de gestió i resposta. Les situacions que han arribat a la Sindicatura s'han pogut canalitzar, però podrien haver-se atès amb normalitat si s'hagués facilitat directament als interessats a través de les OAC la informació adequada. En aquest sentit, cal millorar l'atenció i la informació que es dona en aquestes situacions.

Pel que fa a l'atenció telemàtica IRIS, també diferents ciutadans han presentat queixes davant la síndica en què manifestaven la seva preocupació per incidències a

les quals es donen respostes poc ajustades a la realitat o fins i tot incorrectes, com en els casos que s'exposen a continuació:

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 14Q1101: manca de seguiment a les respostes d'IRIS

Una ciutadana va presentar una primera queixa IRIS en què sol·licitava la col·locació de separadors en un carril bici al Districte de Sant Andreu. Pocs dies després va rebre una resposta en la qual se la informava que s'havia passat ordre als equips corresponents i que en els dies següents s'executaria l'actuació. Dos mesos després, sense que s'hagués portat a terme l'actuació, la ciutadana va tramitar una nova queixa, i se li va respondre que s'havia reclamat l'ordre als equips corresponents i que durant els dies següents s'executaria l'actuació. Finalment va presentar una tercera queixa, a la qual va rebre la mateixa resposta. A la petició d'informació que aquesta Sindicatura va realitzar a l'Ajuntament de Barcelona, s'ha rebut un informe parcial, en el qual s'exposen els motius d'endarreriment dels treballs de col·locació dels separadors, però no es fa referència als mecanismes de seguiment a les respostes donades als interessats.

Expedient núm. 14Q0748: queixes sense resposta

El promotor de la queixa és un ciutadà del Districte de Nou Barris que exposa haver presentat unes queixes per unes obres a la via pública que considera mal finalitzades. A la primera queixa telemàtica se'l va respondre i se li va donar una explicació sobre la motivació de les obres i se'l va informar que es donaven per finalitzades, amb excepció de les millores que cal fer en alguns acabaments, tal com demanava el ciutadà. Després de la mateixa el ciutadà va presentar dues queixes més perquè persistien els motius de la queixa, una telemàticament i l'altre per instància, les dues sense resposta.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona segueix, en data 31.12.2014 a l'espera de l'informe sol·licitat a l'Ajuntament de Barcelona mesos enrere.

113

VALORACIÓ

Com estableix la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i dels procediments administratius, a l'article 3, les administracions públiques han d'actuar d'acord amb els principis d'eficàcia, bona fe i confiança legítima i amb els criteris d'eficiència i servei als ciutadans.

La mateixa Llei determina, a l'article 35, que els ciutadans tenen dret a conèixer l'estat de la tramitació dels procediments en els qual tenen la condició de persones interessades i a l'article 42 s'explicita que l'Administració està obligada a dictar resolució expressa en tots els procediments i a notificar-la.

Per tant, quan la ciutadania presenta una queixa IRIS o instància, l'Administració municipal li ha de respondre en nom d'una bona Administració i gestió dels serveis públics. La contesta a més ha de dotar-se del contingut específic que la persona interessada demanda, i preveure els mecanismes de seguiment, si escau, de la informació facilitada al ciutadà. És per tant inacceptable que quedin peticions per respondre o que les respostes no s'ajustin a les actuacions municipals reals.

Aquesta forma de procedir genera descontentament dels ciutadans vers les administracions i comporta la generació de noves queixes i/o la pèrdua de confiança.

Darrerament, la preocupació per aquesta manca de confiança està generant una nova legislació per apropar l'Administració a la ciutadania. Així, sorgeix la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que té com a objecte ampliar i reforçar la transparència de l'activitat pública, regular i garantir el dret d'accés a la informació i establir les obligacions de bon govern i les conseqüències del seu incompliment. En el desplegament de la normativa, el Parlament de Catalunya, en la Proposició de Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern, a l'article 2, defineix l'accés a la informació pública com el dret subjectiu que es reconeix als ciutadans per sol·licitar i obtenir la informació pública.

S'observa que les instàncies resten sense resposta especialment quan fan referència a qüestions que excedeixen les competències i deures municipals. D'altres també queden sense resposta escrita perquè s'opta per rebre les persones interessades en el marc d'una reunió. Aquesta darrera opció, encara que dota de qualitat l'atenció i la informació facilitada a les persones interessades, no ha de obviar, però, la resposta escrita. Les peticions dels ciutadans s'han de respondre sempre, sigui quin sigui el sentit de la resposta, la qual ha d'incorporar tots els aspectes als quals faci referència l'escrit presentat. Quan les peticions excedeixen aquests deures i competències municipals, s'ha de poder exposar amb claredat i facilitar al ciutadà l'orientació adient o explicitar la inadmissió d'aquestes, però no es pot respondre de forma poc precisa, o el que és pitjor, no respondre. Si el ciutadà rep una resposta, pot sentir-se en desacord amb aquesta, però en cap cas pot ser desatès, com encara passa en determinades situacions.

Finalment, i encara que es tracti d'una queixa aïllada, una ciutadana exposa que en el decurs d'una actuació de la Guàrdia Urbana a la via pública, concretament en un control d'alcoholèmia, va haver de signar la diligència d'informació per a les persones sotmeses a la prova mecànica d'impregnació alcohòlica, en un imprès en castellà, perquè segons la van informar, quan el va demanar en català, en aquells moments els agents no en tenien a disposició. Amb independència de la motivació de la petició, cal recordar que el Reglament d'ús de la llengua catalana a l'Ajuntament de Barcelona indica que els impresos s'han d'oferir en versió catalana, i que es disposarà de la versió castellana per atendre les peticions en aquesta llengua. Des de Guàrdia Urbana s'ha informat la síndica que es tracta d'un fet molt puntual i que es donaran instruccions per tal que el personal de la GUB revisi sempre el material abans de sortir a la via pública.

B. COMUNICACIÓ PÚBLICA

La Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, assenyala a l'article 3.5. que les administracions públiques han d'actuar de conformitat amb els principis de transparència i participació.

La Carta Municipal de Barcelona ja planteja un salt qualitatiu respecte d'això, i estableix el dret dels ciutadans a ser informats de les activitats municipals, i especifica les formes amb què es pot fer arribar la informació, amb la finalitat d'assegurar la màxima participació específica, a través de:

- a) Informació pública general.
- b) Informació pública individualitzada (en actuacions urbanístiques de singular rellevància i altres supòsits a establir per reglament).
- c) Consulta directa als ciutadans.

Tot i la voluntat manifestada per la Carta Municipal de Barcelona, en diverses ocasions ciutadans i entitats han transmès a aquesta Sindicatura el seu malestar i la seva preocupació per la manca d'informació del consistori, davant de fets que els afectaven directament i dels quals en ocasions s'han assabentat a través dels mitjans de comunicació o per vies informals de comunicació. Processos com el canvi d'ubicació d'una escola d'infantil i de primària o les obres de reforma de la Diagonal o del Paral·lel han generat descontentament entre sectors de la població que consideren que no van ser informats degudament.

La Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern, del Parlament de Catalunya, promulgada a finals del 2014, promou un paper més actiu de l'Administració per divulgar la informació i fer efectiu el principi de transparència, i especifica les actuacions a seguir: difondre la informació pública, garantir-ne la difusió constant i l'actualització permanent, organitzar la informació per possibilitar una consulta àgil i ràpida, ordenar-la amb criteris temàtics i cronològics i utilitzar formats informàtics per facilitar la consulta.

La Llei assenyala, doncs, l'horitzó cap al qual s'ha d'orientar l'Ajuntament de Barcelona, examina la situació actual i s'avança al canvi de normativa, que també afecta, de forma indeslligable, els processos de participació ciutadana que es tracten seguidament.

Un avenç aquest any 2014 en matèria de comunicació ha estat l'entrada en funcionament de la pàgina web municipal Govern Obert GO>BCN, en què l'Ajuntament posa a disposició dels ciutadans diversa informació sobre la seva activitat, així com documents públics relatius a estratègies i accions de govern, en pro de la transparència administrativa i amb la finalitat que les persones en puguin fer l'ús que considerin. La síndica vol recordar a l'Ajuntament la importància que s'incorpori a aquesta web el màxim d'informació per facilitar als ciutadans el seu coneixement sense haver de formular una sol·licitud expressa, així com que la informació que es publica estigui ordenada i sistematitzada seguint una lògica que permeti la seva localització de forma senzilla.

C. PARTICIPACIÓ CIUTADANA

L'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeix el dret a la participació i determina que els poders públics han de facilitar la participació de totes les persones a la vida política, econòmica, cultural i social.

La Carta Municipal de Barcelona expressa, al seu preàmbul, la determinació per aprofundir en els mecanismes de participació ciutadana, com a reforç de la pràctica democràtica i per estimular la cooperació entre l'Ajuntament i el moviment associatiu i agents socials, com a factor de progrés i cohesió. Segons s'assenyala a la Carta, l'Ajuntament de Barcelona garanteix la participació ciutadana i relaciona instruments per a la seva posada en pràctica, com les audiències públiques, la iniciativa ciutadana, la gestió cívica, la consulta ciutadana, el Consell de Ciutat, etc.

Les Normes reguladores de la participació ciutadana, aprovades el 22 de desembre de 2002, encara vigents, contenen el desenvolupament reglamentari de les previsions de la Carta Municipal respecte de la participació ciutadana, i reconeixen la participació com a Dret que cal impulsar, a través de metodologies participatives, promoció de les tecnologies més adients i la garantia de canals de participació suficients, oberts i flexibles.

El reconeixement del dret a la participació i l'establiment de garanties per al seu desenvolupament suposen un avenç destacat en aquest àmbit, però a més aquestes normes plantegen altres aspectes en un intent d'emmarcar i regular la participació, i també de la delimitar-la. Així, quan es relacionen metodologies de participació, es fa referència als jurats ciutadans, els plafons ciutadans, les enquestes ciutadanes i altres metodologies de participació deliberativa. També situen els processos de participació per a l'aprovació de projectes urbanístics de gran envergadura o especial transcendència, plans temàtics o sectorials que afecten el conjunt de la ciutadania i disposicions municipals d'especial rellevància ciutadana, i plans d'actuació municipal.

El Pla director municipal de participació ciutadana 2010-2015 ja plantejava l'absoluta necessitat de créixer en el desenvolupament de la participació, ja que la força de la vida associativa i la tradició política i cultural dels moviments de base urbana així ho reclamaven i perquè la consolidació i el desenvolupament de la democràcia municipal ho feien indispensable. Seguint aquest camí, es van redactar projectes de nous reglaments de participació, que pel que sembla finalment no podran prosperar per la manca de consens existent. Les dificultats per avançar en aquest camp indiquen clarament la necessitat d'una reflexió profunda, àmplia i urgent sobre la participació a la ciutat de Barcelona. Aquesta reflexió implica necessàriament una gran complexitat ja que Barcelona és una ciutat rica pel que fa a la seva diversitat i moviments socials, amb una dilatada trajectòria del teixit associatiu. I la ciutadania barcelonina incorpora cada vegada amb més força moviments o plataformes, en ocasions menys formals, que no menys organitzats, que sovint disposen d'un ampli suport social, i que per tant cal incorporar. Des del retorn de la democràcia a casa nostra, els rols de la ciutadania i la percepció sobre la democràcia han sofert profundes transformacions. Actualment, una societat més madura, reclama un altre paper en les decisions de les administracions. Ara el Govern municipal ha de vetllar per conjugar aquesta participació més tradicional, amb aquesta altra de més nova.

Una de les limitacions que presenta l'actual normativa sobre participació és la que aquesta només s'ha posat en pràctica necessàriament davant grans projectes de ciutat. Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, s'han rebut queixes justament

perquè projectes o decisions que no tenien una dimensió de ciutat, sí que afectaven directament la vida quotidiana dels ciutadans d'un entorn determinat, que reclamen vies de participació per poder expressar les seves inquietuds i propostes (com és el cas del trasllat provisional d'una escola del Districte de Sant Andreu, i el procés de definició del projecte executiu de passarel·la del Torrent de la Font del Capellà). Cal tenir en compte que el territori o barri constitueix l'espai de relació i és on es teixeix la cohesió social. Quan hi ha protestes per espais concrets, en ocasions s'improvisen "processos participatius" que poden donar com a resultat decisions poc consensuades i que no satisfan les parts. Per tal d'evitar aquesta improvisació i partint de l'experiència i la necessitat de la participació, des de la Sindicatura es veu convenient incorporar processos participatius, en la mesura del possible, en tots aquells temes que puguin implicar canvis o transformacions importants en la vida dels ciutadans d'entorns concrets. En aquest sentit, també es vol assenyalar que cal diferenciar entre processos de participació formals (que es poden preveure i organitzar) i el diàleg que necessàriament s'ha de facilitar, especialment en moments crítics de descontentament social.

S'han rebut altres queixes a la Sindicatura de Greuges de Barcelona en relació amb la participació, que sí que estan relacionades directament amb grans temes de ciutat, i en els quals, no obstant això, ciutadans i entitats se n'han sentit exclosos. Són els casos del model de turisme que es vol per a la ciutat o les obres de reforma del Paral·lel o de la Diagonal. En aquesta darrera, la resposta municipal a la petició d'informe realitzat per la síndica exposa que sí que s'han establert vies de participació i comunicació amb la ciutadania.

Òbviament el concepte de participació ciutadana possibilita i demana un gran debat, perquè més enllà de la seva regulació —que paradoxalment es pot establir sense gaire participació— no hi ha un consens clar sobre el mateix concepte, que es pot interpretar de formes diferents des de la ciutadania, l'Administració pública o el món acadèmic. De fet, sota un mateix paraigua terminològic o conceptual, hi ha expectatives molt diferents i que poden donar lloc a desavinences importants. Una de les causes d'aquestes desavinences pot ser la finalitat de la participació que es pot entendre com una forma de desenvolupament de la democràcia o com un mecanisme per validar i donar legitimitat. Una altra causa pot ser la configuració d'un sistema administratiu i de govern basat únicament en la democràcia representativa i en l'exercici de la competència decisòria exclusivament per part de la majoria electa, diferenciat d'una ciutadania que planteja un nivell d'exigència i qualitat cap als serveis públics, dels quals se sent partícip i en els quals per tant vol poder aportar el seu parer, amb una intencionalitat clara d'introduir modificacions i canvis.

Aquestes dues realitats, en ocasions enfrontades, s'han de retrobar perquè es retroalimenten. La societat civil avança i necessita dotar-se d'uns mecanismes de govern i administració que han de ser acceptats per aquesta societat civil que és qui els legitima.

La recent Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern del Parlament de Catalunya, estableix que l'Administració pública ha de fomentar la participació i la col·laboració dels ciutadans en la presa de decisions públiques i en el seguiment i avaluació de la seva aplicació. També diu que l'Administració pública ha d'establir procediments de participació i col·laboració

ciutadana en el cas de l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants.

Cal, doncs, replantejar el concepte de participació a la ciutat, tant per la seva finalitat, com pel tipus de situacions en les quals cal plantejar-la, com en la metodologia emprada i en la transparència als ciutadans sobre el sentit de la participació i els límits pel que fa a als resultats d'aquesta (si han de ser o no vinculants).

La democràcia participativa ha de seguir creixent qualitativament i per fer-ho la participació ciutadana esdevé un element clau, que no ha de decaure malgrat grans frustracions que han patit molts ciutadans per acció (procés Diagonal o llars bressol) o omissió (Glòries, Park Güell, Marina del Port Vell). El “bon govern” promogut per la nova llei de transparència i entès com “les mesures per a establir una relació i un diàleg permanents i bidireccionals entre l'Administració i les persones a l'hora de definir i aplicar les polítiques públiques, i per a introduir i desenvolupar instruments de participació i col·laboració ciutadana en els assumptes públics” és el repte que ara Barcelona ha d'afrontar.

TÍTOL II
CAPÍTOL 3
SECCIÓ 3.2

PROCEDIMENTS ADMINISTRATIUS



119

- A. PROCEDIMENT COMÚ**
- B. GESTIÓ DE SERVEIS PÚBLICS**
- C. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL**

Els procediments administratius, acusats freqüentment de feixuga burocràcia estèril i sempre sospitosos de males praxis, són malgrat tot la garantia d'igualtat en el tractament, d'objectivitat en la valoració i d'equitat en l'assignació de recursos. És funció de la Sindicatura la seva supervisió perquè malgrat tot l'Administració continua sent part actora i jutjadora de les seves pròpies actuacions sense que la ciutadania tingui gaire facilitats per defensar el seus drets i interessos.

L'article 105 de la Constitució estableix que el procediment a través del qual han de fer-se els actes administratius s'ha de regular per llei, així com l'audiència dels ciutadans i l'accés dels ciutadans als arxius i als registres administratius. El desplegament d'aquesta norma constitucional està efectuat principalment per la llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i també per la Llei 26/2010, de règim jurídic de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que reproduceix innecessàriament i amb risc de generar caos de comprensió part del seu contingut i afegeix algunes especificitats.

En la secció de procediments administratius, la síndica ha rebut 44 queixes durant l'any 2014.

A. PROCEDIMENT COMÚ

Amb data 11 d'agost de 2014, el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* va publicar el text íntegre del Reglament d'accés a la documentació municipal de l'Ajuntament de Barcelona. D'acord amb la seva disposició final segona, el Reglament va entrar en vigor el dia 11 de desembre de 2014, després de quatre mesos d'haver estat publicat i gairebé coincidint amb el termini d'entrada en vigor parcial de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

La introducció del dret d'accés a la informació pública en el sistema jurídic és fonamental per tal d'enfortir les democràcies, ja que la informació promou la participació i és un instrument bàsic per a la transparència. La publicitat de la informació permet obtenir informació relativa a l'actuació dels poders públics a aquells que en tinguin un interès ja sigui a títol individual o bé col·lectiu, i els permetrà controlar i valorar la gestió pública, alhora que podran formar lliurement les seves opinions.

També, en un moment com l'actual, en el qual hi ha hagut una creixent desafecció dels ciutadans vers els governants, cal destacar els efectes positius de l'elaboració d'aquest tipus de reglaments.

Les institucions comunitàries ja van iniciar reflexions entorn de la transparència i la informació al ciutadà a partir de l'aprovació del Tractat de Maastricht, el 1992, amb la intenció d'acostar el projecte comunitari als ciutadans europeus.

En l'àmbit nacional, la Constitució espanyola va disposar, a l'article 105.b), que la Llei regulés l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, amb algunes excepcions, com les relatives a la seguretat i defensa de l'Estat, la investigació de delictes i la intimitat de les persones.

La Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en el seu article 35 h), atribueix als ciutadans que són part en un procediment administratiu en tramitació, el dret a accedir i conèixer els documents que formen part de l'expedient administratiu. També, l'article 37 regula el dret dels ciutadans a accedir a la documentació dels arxius administratius, tinguin o no interès acreditat en l'expedient, encara que ho limita a expedients conclusos en la data de sol·licitud d'accés. A més, la Llei estableix limitacions d'accés com la limitació que no es vegi afectada l'eficàcia del funcionament dels serveis públics o quan no continguin dades relatives a la intimitat de les persones o a la propietat intel·lectual.

També, la Llei 10/2001, d'arxius i documents, regula el dret dels ciutadans a accedir a documents en possessió de l'Administració, i ho fa amb una visió menys restrictiva que la Llei 30/1992, ja que estén el dret d'accés a documents públics més enllà dels expedients administratius.

Unes altres disposicions sectorials regulen el dret d'accés als expedients i documents municipals, com per exemple el Reial decret legislatiu 2/2008, pel qual s'aprova el

Text refós de la Llei del sòl, que reconeix als ciutadans el dret d'accedir a la informació de què disposin les administracions públiques relativa a l'ordenació del territori, l'ordenació urbanística i la seva avaluació ambiental.

L'Ajuntament de Barcelona va aprovar, el 29 d'octubre de 2010, el Reglament del Sistema Municipal d'Arxius, que inclou la regulació sobre l'accés a la documentació en el seu títol IV. Aquesta disposició normativa estableix un règim general d'accés als documents de conformitat amb les previsions de la Llei 30/1992.

Ara, el Reglament d'accés a la documentació municipal executa el Reglament del Sistema Municipal d'Arxius i té una visió més extensa perquè admet l'accés als documents, amb independència de la seva naturalesa i del suport o mitjà en què es trobin, produïts o rebuts per l'Administració municipal, així com als documents d'origen privat que formin part del patrimoni documental municipal i als de qualsevol altre fons o col·lecció custodiats en els centres del Sistema Municipal d'Arxius, sense altres limitacions que les previstes a les lleis.

El termini per resoldre les sol·licituds d'accés, amb caràcter general, no pot ser superior a vint dies hàbils a partir de la data de recepció de la sol·licitud, tot i que en funció del volum i la complexitat de la informació requerida, o de la incidència en drets o interessos de tercers, els terminis es podrien veure ampliats.

El procediment administratiu, per la seva àmplia aplicació, és una àrea que afecta transversalment la resta de matèries que són objecte de supervisió de la síndica. Una important part de les queixes que s'han formulat davant la Sindicatura tenien afectacions procedimentals. I han estat diverses les que tenien a veure amb la denegació d'accés a la informació dels documents sol·licitats, motiu pel qual la síndica ha recomanat que es revisessin les denegacions a les sol·licitud i es facilités l'accés a la informació.

Finalment hem de fer esment de les dues lleis de transparència que entren en vigor aquest any i que hauran de tenir una presència important en la vida social a partir del 2015: la Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 13Q0586: denegació del dret d'accés a un expedient administratiu.

La persona promotora de la queixa manifestava que havia estat titular d'una activitat de llibreria en un local que ocupava en règim de lloguer, i sobre el qual havia respectat sempre les limitacions urbanístiques derivades dels seus elements arquitectònics. Al·legava que els titulars de l'activitat de restauració que en aquell moment s'exercia en aquell local no havien respectat aquestes limitacions urbanístiques i que tenia la sospita que l'activitat no disposava de títol habilitant. Per aquest motiu, a través de persona interposada, havia demanat accedir a l'expedient administratiu de l'activitat. La petició li havia estat denegada amb la fonamentació que havia d'acreditar la seva condició d'interessat. Alhora, el Districte reconeixia que, arran de la inspecció efectuada, s'havia detectat que l'activitat de restauració s'exercia sense disposar de la preceptiva llicència.

La síndica va considerar que no es donava cap supòsit que fonamentés la denegació de l'accés a l'expedient, ja que el requisit de l'interès legítim exigint pel Districte quedava

superat pel reconeixement de l'acció pública en matèria ambiental i en matèria de legalitat urbanística. L'expedient estava promogut per una persona jurídica, i per tant tampoc operava les limitacions derivades de la Llei de protecció de dades de caràcter personal. A més, la síndica va voler ressaltar la Llei de transparència, arran de la qual es va modificar la Llei 30/1992 en el sentit d'interpretar els supòsits de denegació d'accés a la documentació de forma restrictiva. Per aquest motiu, va demanar al Districte que revisés la denegació de la sol·licitud i facilités l'accés a la informació.

El Districte va accedir a la recomanació de la síndica després d'estudiar els seus arguments.

B. GESTIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS

En aquesta àrea temàtica s'inclouen totes aquelles queixes plantejades que tenen relació amb la gestió, directa i indirecta, dels serveis públics. Algunes de les queixes han estat formulades per persones licitadores de contractes de gestió de serveis, d'altres per treballadors d'empreses gestores i d'altres per ciutadans usuaris de serveis públics.

Hem de significar que aquest any han continuat dirigint-se a la Sindicatura ciutadans que denunciaven determinades pràctiques poc transparents relacionades amb la prestació dels serveis funeraris a la ciutat.

Durant aquest any la síndica ha estudiat una queixa sobre l'aplicació d'un expedient de regulació d'ocupació a la plantilla de treballadors de manteniment de l'enllumenat de Barcelona. Aquest cas ja s'havia exposat succintament en l'informe de l'any anterior, però en el moment d'elaborar l'esmentat informe la síndica no havia enllestit encara l'estudi previ que li permetés prendre una decisió.

També s'han rebut diverses queixes de persones que optaven a la gestió d'un servei públic a través d'un procediment de concurrència. En una d'elles, els licitadors posaven de manifest els perjudicis econòmics que els havia suposat als licitadors l'anul·lació del procés contractual per motius imputables a l'Ajuntament de Barcelona. En un altre cas, una entitat que optava a la gestió cívica d'un equipament públic de caràcter cultural denunciava poca transparència en la valoració del procés selectiu.

L'article 34 de la Carta Municipal recull la naturalesa de la gestió ciutadana quan disposa que les entitats, les organitzacions i les associacions ciutadanes sense ànim de lucre poden exercir competències municipals o participar en nom de l'Ajuntament en la gestió de serveis o equipaments la titularitat dels quals correspon a altres administracions públiques. La gestió cívica de competències municipals es pot utilitzar per a les activitats i els serveis susceptibles de gestió indirecta i s'adjudica mitjançant concurs públic quan hi hagi diverses entitats o organitzacions amb característiques idèntiques o semblants.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 13Q1472: procediment d'adjudicació de la gestió cívica d'un casal de barri.

Els representants d'una federació d'entitats van formular davant la síndica de greuges la seva disconformitat amb el fet que es declarés desert un procés de concurrència pública per a la gestió cívica d'un casal de barri. La Federació havia estat molt implicada en el projecte del futur casal, i manifestava que fins i tot les obres que s'havien realitzat a l'espai havien estat en funció de les seves propostes d'activitats. El fet que el Districte decidís iniciar un procés de concurrència pública els feia pensar que l'adjudicació de la gestió es faria a una altra entitat que fos més afí als dirigents municipals. Els òrgans municipals van facilitar a la Sindicatura còpia dels projectes de gestió presentats per les diverses entitats i l'acta de la comissió de valoració, de la qual va resultar una puntuació inferior a la mínima establerta a les bases, motiu pel qual es va declarar desert el concurs.

La síndica va considerar oportú que s'iniciés el procés de concurrència per permetre participar-hi a altres entitats del barri interessades en el projecte, i no va detectar irregularitats en el procés de selecció. Tot i això, va considerar poc adequada la resolució administrativa per entendre que s'apartava de la voluntat inicial de la gestió cívica i va recomanar a l'Ajuntament que intentés arribar a aliances que permetessin que el servei es prestés qualitativament i a través d'una gestió ciutadana.

L'òrgan gestor va informar la síndica que la Federació havia iniciat un període de reflexió per tal de replantejar i poder presentar un nou projecte, i que, entretant, s'havia signat un conveni de col·laboració entre la Federació i l'Ajuntament per atorgar una subvenció extraordinària mitjançant una concessió directa per a la gestió cívica del Casal de Barri. El conveni també establia el marc de col·laboració d'ambdues parts i els pactes que havien de regir la col·laboració.

Expedient núm. 13Q1251: el cost dels serveis funeraris a la ciutat de Barcelona

123

Una persona es va dirigir a la síndica per denunciar l'augment desproporcionat que havien patit en el termini de deu anys els costos dels serveis funeraris a la ciutat de Barcelona. En aquest termini els preus s'havien multiplicat per més de quatre.

La síndica va preguntar a l'Ajuntament sobre la seva capacitat per influir en la fixació dels preus, i sobre la recomanació anterior d'aquesta institució d'oferir un servei a preu assequible.

L'Ajuntament manifesta no tenir marge d'influència atès que únicament té una participació del 15% d'una de les empreses funeràries que operen a Barcelona. Informava també que en el procés d'alienació del servei es va acordar mantenir la "tarifa ciutadana", però l'Autoritat Catalana de la Competència la va considerar una pràctica contrària a la competència i la va anul·lar. Malgrat això, Serveis Funeraris de Barcelona, SA, empresa participada per l'Ajuntament, disposa de serveis de beneficència i serveis subvencionats per a persones amb escassos recursos econòmics.

La síndica considera que, tot i que l'Ajuntament no tingui una influència directa en la determinació dels preus dels serveis funeraris, sí que poc actuar de forma indirecta exercint les seves competències en matèria de consum, a través de la inspecció i l'exigència de transparència en els preus dels serveis de les empreses que operen a la ciutat, per tal que les famílies accedeixin al servei amb tota la informació. Considera també que aquesta manca de transparència informativa dificulta que els usuaris puguin comparar entre les diferents ofertes, i per tant tindria una incidència en la competitivitat dels preus.

VALORACIÓ

L'evolució de la societat, que cada vegada s'interessa més pels assumptes públics i demana tenir més implicació en la governabilitat de la ciutat, requereix d'instruments que fomentin les pràctiques participatives i l'autogestió fins allà on sigui possible. Sobretot en determinades matèries com la sociocultural. Els equipaments culturals són fonamentals per millorar la socialització i democratització de la societat, i

L'Ajuntament té l'oportunitat de decidir quin ha de ser el model de gestió dels seus equipaments: la gestió cívica o l'externalització de la gestió a una empresa privada.

Tal com es desprèn dels documents públics, els valors bàsics que han de regir la gestió cívica són: la participació, l'autonomia, la transparència, la responsabilitat, l'eficiència i l'eficàcia, la millora de l'entorn social quant a la convivència i la cohesió. Es tracta de valors que, en una societat com l'actual, cal potenciar-los.

L'aposta municipal és clarament la de la gestió dels espais socioculturals per part d'associacions sense ànim lucratiu i implicades en el teixit associatiu del territori. Prova d'això és el posicionament unitari de tots els grups municipals, l'any 2013, en l'aprovació del document "Conceptualització de la Gestió Cívica", que conté els criteris a seguir en els supòsits en què s'apliqués la gestió cívica de serveis i equipaments de titularitat municipal. És cert que l'Ajuntament té una llarga trajectòria en aquest model de gestió d'equipaments, però tenia pendent el seu desenvolupament normatiu.

Aquest any 2014, continuant en aquesta línia de treball, l'Ajuntament de Barcelona ha aprovat el "Model de bases de la gestió cívica d'equipaments per a activitats i serveis municipals de l'Ajuntament de Barcelona".

Ara bé, perquè aquesta nova cultura gestora s'implementi de forma efectiva és bàsica la confiança mútua entre les parts: entitats i Ajuntament; així com el treball conjunt. No hem d'oblidar que, malgrat la capacitat de gestió que tenen les entitats ciutadanes, no deixen de ser entitats sense ànim de lucre i per tant no tenen caràcter mercantil. Precisament per aquesta manca de mercantilització, la síndica considera que, en determinats supòsits, l'Ajuntament ha de prioritzar-la i donar-li un acompanyament tècnic i un suport, abans que descartar aquesta forma de gestió i optar per l'adjudicació del servei a una empresa privada.

Pel que fa a altres coses, i arran de les diverses queixes ciutadanes que s'estan formulant en els darrers anys, la síndica també ha demanat a l'Ajuntament aquest any 2014 més control de l'Ajuntament sobre les dues empreses de serveis funeraris que operen en la ciutat de Barcelona.

Amb l'entrada en vigor del Reial decret llei 7/1996, sobre mesures urgents de caràcter fiscal i de foment i liberalització de l'activitat econòmica, es va liberalitzar la prestació dels serveis funeraris, i es va suprimir de la llista de serveis essencials reservats a les entitats locals, tot i que els municipis mantenen la competència per atorgar la llicència i regular la prestació de serveis per part dels empresaris. Aquesta incursió pública en l'esfera de l'activitat privada s'explica perquè els serveis funeraris són un servei essencial i d'interès general per a la comunitat.

A partir d'aquell moment, el servei podia ser prestat per l'Administració directament, per empreses públiques o per empreses privades. L'Ajuntament de Barcelona va optar per crear una empresa pública per prestar-lo i sobre la qual mantenia el control, ja que era propietari del 51 % del seu capital social. Anys més tard el va alienar i va mantenir únicament el 15 % del capital social de Serveis Funeraris de Barcelona, SA, empresa que actualment és la prestadora del servei en el municipi juntament amb l'empresa Àltima.

Tot i que la finalitat de la liberalització del sector es justificava per afavorir la lliure concurrència i fomentar la seva competitivitat, el cert és que, d'una banda, la regulació vigent en matèria d'activitat funerària que dificulta l'accés a l'activitat i, d'altra banda, segons asseguraven alguns ciutadans, les empreses funeràries de la ciutat utilitzen pràctiques restrictives de la competència, com el fet d'oferir informació poc clara als clients sobre les seves tarifes a l'hora de contractar els serveis. Aquests fets no ajuden a generar competitivitat de preus.

L'Ordenança reguladora dels serveis funeraris de Barcelona ja recull els drets de les persones usuàries entre les quals hi ha tenir accés a un catàleg de prestacions que es poden contractar amb les entitats prestadores dels serveis funeraris, amb la indicació detallada de les característiques d'aquestes prestacions i dels preus aplicables. Per donar compliment a aquest mandat, i en pro de fomentar un entorn més competitiu entre les empreses funeràries, la síndica va demanar a l'Ajuntament que reforqués el règim inspector municipal, per assegurar que les empreses funeràries, entre elles la participada per l'Ajuntament, ofereixin la informació dels preus i els serveis als clients amb total transparència i de forma clara.

C. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL

En aquest apartat s'inclouen els supòsits formulats davant de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, en els quals el ciutadà ha patit un dany i considera que és imputable a l'Ajuntament de Barcelona.

Una gran part de la casuística plantejada a la síndica té a veure amb els danys patits arran de caigudes a la via pública com a conseqüència del deficient estat de conservació de paviment. Gairebé totes les queixes han tingut en comú l'avançada edat de les persones que han patit l'accident i la resolució municipal desestimatòria de la reclamació.

Un altre supòsit que va ser objecte d'estudi per part de la Sindicatura va ser el d'un grup de licitadors perjudicats per la suspensió municipal d'un procés de concurrència pública per a la contractació del disseny d'un element urbà.

També, una ciutadana va recórrer a aquesta institució per plantejar la situació en què es trobava, després que l'Ajuntament desestimés la seva pretensió de responsabilitat patrimonial pels danys que havia patit el seu vehicle, arran dels incidents de Can Vies, quan estava estacionat correctament a la via pública.

Finalment, hem de tornar a mencionar un cas exposat en l'informe de l'any anterior i que encara resta pendent de resposta per part de l'Ajuntament, tant a aquesta institució com a la ciutadana que va instar la reclamació. Es tracta dels perjudicis econòmics que li està representant a la propietària d'un local comercial l'aturada de les obres de construcció de la línia 9 del metro a la plaça Sanllehy.

Segons disposa l'article 174 del Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, els ens locals responen directament dels danys i els perjudicis causats als particulars en llurs béns i drets com a conseqüència del funcionament dels serveis públics, en els termes establerts per la legislació general sobre responsabilitat administrativa.

La Constitució espanyola, a l'article 106.2, disposa que els particulars tenen dret a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en llurs béns o drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics. L'article 139 i següents de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, recull el règim i el contingut de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques. I el Reial decret 429/1993 aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 13Q0987: perjudicis ocasionats als licitadors la suspensió d'un procés de contractació municipal.

Les persones interessades van exposar a la síndica que havien participat en un concurs per a la contractació del servei per al disseny d'un sistema modular de guinguetes per a diversos usos a les platges i als parcs i jardins de Barcelona i de la direcció de la construcció del primer prototip. El concurs s'havia publicat l'11 de juny de 2012. Es va fixar set mesos més tard com a data de lliurament de les propostes. Una vegada presentades, els equips seleccionats van fer la presentació oral dels respectius projectes, i cinc mesos després, l'òrgan gestor havia resolt renunciar a la celebració del contacte de serveis. Els licitadors van estimar que la despesa total efectuada pels equips participants ascendia a un total de 495.000 €, i van considerar que la decisió enfonsava encara més els despatxos professionals que ja estaven molt afectats per la crisi, alhora que generava desconfiança en els estaments públics. L'Ajuntament va informar la síndica que no li constava presentada cap reclamació de despeses incorregudes.

La síndica va recomanar a l'òrgan municipal que facilités als licitadors la presentació de reclamacions de responsabilitat patrimonial per les despeses que els hagués ocasionat la participació en el concurs.

Expedient núm. 14Q0118: disconformitat amb la desestimació d'una reclamació patrimonial amb ocasió d'una caiguda a la via pública.

La persona interessada va posar de manifest haver patit una caiguda al carrer a causa del mal estat del paviment al voltant d'una tapa de servei elèctric. A conseqüència de la caiguda va patir una fractura de la ròtula del genoll esquerre que va necessitar una intervenció quirúrgica i dies d'ingrés hospitalari. Havia tramitat una reclamació de responsabilitat patrimonial, però se li va desestimar i s'al·legava una sentència del Tribunal Suprem que citava la inexistència de responsabilitat quan es tracta de petits forats, separació entre rajoles, ressaltos mínims per la instal·lació de tapes de clavegueram o bases dels *marmolillos*, que es poden sortejar amb la mínima diligència i atenció que és exigible per deambular per la via pública als vianants i a l'estàndard d'eficàcia que és exigible als serveis públics municipals.

L'òrgan municipal va mantenir aquesta mateixa posició davant la sol·licitud d'informació de la síndica i va afegir que no es denegaven sistemàticament totes les reclamacions de responsabilitat patrimonial, ja que quan el nexa causal resultava indubtablement acreditat s'estimava la reclamació.

La síndica va considerar que la tramitació de l'expedient administratiu havia estat correcta, però que en la decisió municipal no s'havia pres en consideració el total de les causes i

circumstàncies que van concórrer en la producció de l'accident, sinó únicament aquelles que eren desfavorables a la persona interessada. Per això es va sol·licitar que es revisés la resolució dictada i es tingués en compte la possibilitat de trobar-se davant d'un supòsit de concurrència de culpes.

VALORACIÓ

La jurisprudència s'ha reiterat en el fet que, per tal d'apreciar l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Administració, és necessari que es donin els següents requisits: l'efectiva realitat del dany o perjudici, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o grup de persones; que el dany o lesió patida sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics en una relació directa i immediata i exclusiva de causa i efecte, sense intervenció d'elements estranys que poguessin influir, cosa que alteraria el nexa causal; l'absència de força major, i que el reclamant no tingui el deure jurídic de suportar el dany clarament ocasionat per la seva pròpia conducta.

Això ens hauria de portar al desenvolupament d'un procés on el resultat s'obtingués de forma molt personalitzada en atenció a la ponderació de totes les circumstàncies que hi concorren. Precisament, aquest estudi ponderat és el que la Sindicatura de greuges a trobat a faltar en molts dels supòsits que els ciutadans li han plantejat i en els quals les reclamacions es desestimen perquè tenen en consideració la jurisprudència que nega la responsabilitat patrimonial per manca o trencament del nexa de causalitat i denega sistemàticament totes les pretensions d'indemnització quan interfereix la víctima, d'alguna manera, en la producció del dany.

Tot i que hi ha jurisprudència que s'ha referit al caràcter directe, immediat i exclusiu que ha de concórrer entre l'activitat administrativa i el dany o lesió per tal d'apreciar responsabilitat patrimonial, la Sindicatura, en diverses ocasions, ha invocat jurisprudència que admet la modulació de la responsabilitat en el cas que intervinguin altres causes. Consideren que la nota "d'exclusivitat" ha de ser entesa en sentit relatiu i no absolut com es pretén. La participació de la víctima en l'esdeveniment danyós no trenca la relació causal entre aquest i el funcionament del servei públic, sinó que ha de dur, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem, a una modulació o compensació en la indemnització pels danys ocasionats, que hauran de ser suportats proporcionalment per la víctima i per l'Administració demandada.

També aquesta institució continua observant el paper rellevant i influent de les companyies asseguradores en la resolució de les reclamacions de responsabilitat patrimonial. Dificilment l'Ajuntament s'aparta de les al·legacions que aquestes efectuen i que acostumen a desestimar les reclamacions formulades pels ciutadans. L'existència d'un contracte d'assegurança entre l'Administració i una companyia s'ha convertit en una tècnica per donar cobertura a les activitats de major risc de l'Administració. Tot i que formalment, la formalització del contracte d'assegurança no modifica els procediments establerts per a l'exigència de les responsabilitats que es dedueixin davant l'Ajuntament, sí que es comprova que les resolucions municipals acostumen a ratificar la postura de les companyies. I no hem d'oblidar l'interès

econòmic amb el qual aquestes operen i que comporta la seva subjectivitat en les al·legacions que formulen.

Pel que fa a altres qüestions, ens hem de referir a la responsabilitat indemnitzadora derivada de la renúncia municipal a la celebració d'un contracte administratiu. Aquesta possibilitat de renúncia a un contracte és admissible en dret sempre que es doni en el moment temporal oportú, abans de l'adjudicació, i sempre que obeeixi a motius d'interès públic, d'acord amb l'article 155 del Text refós de la Llei de contractes del sector públic (TRLCSP), circumstàncies que es donaven en el cas exposat com a expedient il·lustratiu d'aquest apartat.

El TRLCSP també disposa que els licitadors tindran dret a ser compensats per les despeses que els hagués ocasionat la seva participació. El principal motiu pel qual els licitadors es van dirigir a la Sindicatura va ser el de mostrar la seva disconformitat per les despeses que els havia generat la participació en el concurs. Així doncs, vam entendre que l'Ajuntament no els havia informat, en la notificació de la renúncia, del dret que els assistia a ser compensats per les despeses en què haguessin incorregut.

Aquest extrem tampoc no es preveia en els plecs que regien la contractació i per tant, d'acord amb les previsions del TRLCSP, regeixen els principis generals de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques que estan recollits a la Llei 30/1992.

L'òrgan municipal afectat va atendre la recomanació de la síndica que es facilités als licitadors la presentació de reclamacions de responsabilitat patrimonial per les despeses que els hagués ocasionat la seva participació en el concurs.

TÍTOL II
CAPÍTOL 3
SECCIÓ 3.3

ACTIVITAT ECONÒMICA



129

A. LLICÈNCIES D'ACTIVITAT ECONÒMICA
B. LLICÈNCIES D'ÚS DE L'ESPAI PÚBLIC

L'article 38 de la Constitució espanyola reconeix la llibertat d'empresa dins el marc de l'economia de mercat. Diu que els poders públics han de protegir i garantir aquella llibertat d'activitat econòmica i han de defensar la productivitat, d'acord amb les exigències de l'economia general i, preveu alhora la planificació de l'economia.

La Hisenda municipal és tributària de l'article 31 de la mateixa Constitució, que diu que tothom ha de contribuir al sosteniment de les despeses públiques d'acord amb la seva capacitat econòmica mitjançant un sistema tributari just inspirat en els principis d'igualtat i progressivitat que, en cap cas, tindrà abast confiscatori.

I pel que fa a la despesa municipal, la norma és que aquesta ha de comportar una assignació equitativa dels recursos públics i la programació i l'execució han de respondre als criteris d'eficiència i economia.

En la secció d'activitat econòmica, la síndica ha rebut 67 queixes durant l'any 2014.

A. LLICÈNCIES D'ACTIVITAT ECONÒMICA

En aquest capítol, aquest any 2014 la síndica ha tractat queixes relatives a activitats emergents a la ciutat, com han estat els clubs de cànnabis, que han proliferat en un període de temps molt breu i que, en algunes ocasions, el seu funcionament genera molèsties i alarma als veïns. Aquesta activitat, però, per la seva afectació, s'ha tractat en aquest informe des de l'apartat de salut.

Un altre grup de queixes han estat les relacionades amb les molèsties que ocasionen activitats que sorgeixen com a conseqüència de l'èxit turístic de la ciutat, com ara els habitatges d'ús turístic i que, si no es gestionen de forma molt responsable, acostumen a presentar incompatibilitats amb l'ús d'habitatge dels pisos adjacents.

Pel que fa a activitats de restauració en determinats llocs de la ciutat, també s'han plantejat queixes a la Sindicatura per part d'emprenedors als quals l'aprovació dels Plans d'usos que prohibien l'activitat que pretenien endegar els ha sorprès quan ja havien iniciat els tràmits i despeses per iniciar-la. Aquest ha estat el cas d'alguns empresaris que pretenien iniciar una activitat de restauració en el Poble Sec. La síndica també ha atès les queixes de veïns d'aquesta zona que posen de manifest les molèsties derivades de la saturació de l'activitat de restauració en els seus carrers.

A banda dels problemes de molèsties de soroll i olors que generen determinades activitats, que es tracten al capítol 3 d'aquest títol II, detectem amb certa freqüència que, arran de les denúncies dels veïns, es produeix una inspecció que descobreix la manca de títol habilitant per a l'exercici de l'activitat.

També s'han dirigit a la defensora alguns titulars d'activitats contra els quals s'havien iniciat procediments sancionadors per no estar adequada la seva activitat a la llicència que tenien concedida, o bé per vendre productes no autoritzats.

En l'àmbit normatiu relacionat amb l'activitat econòmica, aquest any, donant continuïtat a l'aplicació de la Directiva 2006/123/CE, també coneguda com a Directiva de serveis, el Govern de la Generalitat ha presentat al Parlament el Projecte de llei de simplificació, d'agilitat i reestructuració administrativa i de promoció econòmica. D'acord amb el seu preàmbul, el que es pretén amb l'aprimament de la legislació, és facilitar la competitivitat i productivitat en l'àmbit econòmic i la racionalització administrativa. I és que una de les assignatures pendents en aquest àmbit és la de la revisió dels procediments per tal d'aconseguir la supressió de traves administratives i la simplificació que imposa la normativa europea.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 14Q1030: denúncia per molèsties de diversos habitatges d'ús turístic.

El promotor de la queixa explicava que vivia en un immoble on gairebé tots els habitatges tenien un ús turístic autoritzat. En diferents ocasions s'havia dirigit a l'Ajuntament per denunciar les molèsties derivades de l'activitat turística. S'havien dut a terme determinades

intervencions municipals i s'havien comprovat irregularitats. Malgrat això, no percebien cap modificació de les circumstàncies denunciades.

L'Ajuntament havia actuat, efectivament, i havia constatat que un dels habitatges no disposava de la preceptiva autorització municipal per exercir l'activitat, i en d'altres s'havien detectat incompliments dels titulars de l'activitat. Per això havia iniciat els corresponents expedients administratius que es trobaven en el tràmit de vista previ a la resolució administrativa.

La síndica va valorar que caldria simplificar al màxim els processos sancionadors que se'n derivessin per tal que resultés eficaç l'actuació municipal. Per aquest motiu va recomanar a l'Ajuntament que s'implementessin mecanismes de coordinació interadministrativa que permetessin agilitar els procediments de precintament d'habitatges d'ús turístic il·legals, i enfortir la dotació de recursos humans i tecnològics municipals.

Expedient núm. 14Q376 Disconformitat amb el fet que es concedeixi una llicència d'activitat en un carrer que es considera que està saturat.

La persona interessada era administradora d'una finca del carrer Blesa. Manifestava que al local comercial de la finca hi havia una activitat de bar i properament, al segon local de la mateixa finca, estava previst que s'iniciés la mateixa activitat. Considerava que es tractava d'una zona amb molta saturació de bars amb les consegüents molèsties per soroll que generava als veïns.

L'Ajuntament va realitzar una inspecció i no va detectar irregularitats, motiu pel qual va arxivar l'expedient d'inspecció. Alhora va informar a la denunciante quina era la tramitació per legalitzar una activitat de bar, i la manca d'intervenció municipal en el tràmit.

La síndica va considerar que l'actuació municipal havia estat insuficient, ja que el Districte no havia fet ús dels recursos al seu abast per tal de procurar eliminar les molèsties que ocasionen l'altra concentració d'establiments de pública concurrència. Va recordar a l'Ajuntament la conveniència d'exigir als titulars de les activitats l'obligació legal d'evitar conductes incíviques per part dels seus clients i de donar-ne compte a la policia quan fos necessari. També va recomanar que es promoguessin mesures de mediació i conciliació tal com preveu la normativa en matèria d'espectacles públics i les activitats recreatives, i que s'adoptessin mesures cautelars de suspendre l'autorització de determinades activitats a la zona de màxima concentració de locals, mentre no s'elabori un Pla d'usos. Finalment, va recomanar que s'estudiés la possibilitat de declaració de zona afectada com a ZARE en l'àrea afectada, a l'objecte d'establir mesures de contenció i correcció del soroll.

131

VALORACIÓ

En el decurs d'aquest any, l'Ajuntament de Barcelona ha dictat diversos acords de suspensió de llicències, que tenen fonamentació en l'article 73.1 del Text refós de la Llei d'urbanisme, per tal de procedir a l'estudi per a la reforma de figures de planejament urbanístic.

Una de les suspensions s'ha produït en l'àmbit de l'activitat d'habitatges d'ús turístic (HUT). El Decret 159/2012, de 20 de novembre, d'establiments d'allotjament turístic i d'habitatges d'ús turístic, al seu títol segon, regula els HUT com a modalitat d'allotjament en habitatges, i estableix els paràmetres tècnics i de serveis mínims propis de l'activitat i determina els requisits per a l'accés a l'activitat, en el marc de la potestat municipal d'ordenació dels usos i el règim de la propietat horitzontal definit en el Codi civil català. En aquesta línia, l'Ordenança municipal d'activitat i d'intervenció integral de l'Administració ambiental de Barcelona (OMAIA) estableix el règim de comunicació prèvia per a l'exercici de l'activitat d'HUT.

El 30 d'abril de 2014, la Comissió de Govern va acordar suspendre les comunicacions prèvies d'inici d'activitat per a la instal·lació i/o ampliació de l'activitat d'HUT en determinats àmbits de la ciutat, amb la finalitat de procedir als estudis previs a la tramitació del Pla especial urbanístic per a la regulació dels HUT a la ciutat de Barcelona. Uns mesos després, el 22 d'octubre de 2014, es va ampliar la suspensió de les comunicacions prèvies d'inici d'activitats a la resta de districtes i zones no afectades.

L'Ajuntament de Barcelona, conscient de la problemàtica que estava generant la proliferació d'aquesta activitat, el mes de maig de 2014 va aprovar una Mesura de Govern d'HUT amb la finalitat d'establir un marc de regulació per al desplegament equilibrat dels HUT. Aquest document plasmava que una de les problemàtiques actuals relacionades amb els HUT era la activitat que es realitzava sense habilitació, l'ús inadequat de la llicència i els problemes de convivència que generaven.

I és que es tracta d'una activitat en la qual, en molts casos, els ocupants d'aquest tipus d'allotjaments tenen un comportament que posa en risc la convivència veïnal. La síndica ha manifestat la necessitat que aquesta activitat econòmica es realitzi amb ple respecte a les normes que li són d'aplicació, i que garanteixi els drets dels veïns, entre els quals el dret al descans. Per aconseguir això és imprescindible una actuació municipal rigorosa, àgil i eficaç.

La síndica es fa càrrec que els procediments sancionadors que s'apliquen estan subjectes a les garanties que li són pròpies, però sense apartar-se del procediment, considera que cal simplificar els processos de tancament dels HUT quan es comprova que actuen al marge de la legislació vigent. S'ha d'actuar de forma rigorosa i enfortir la dotació dels recursos humans i tecnològics necessaris per assegurar l'efectivitat de les actuacions a dur a terme. Considera també que cal incrementar la pressió sobre els HUT que actuen sense autorització municipal, i que cal incoar expedients de manera paral·lela des de l'Ajuntament i des de la Generalitat per prestar serveis turístics sense estar-ne habilitat, tal com recull la Mesura de Govern.

Aquest any també cal posar de manifest la suspensió de les comunicacions prèvies d'inici d'activitats per a la instal·lació i/o ampliació de clubs socials privats de fumadors de cànnabis, acordada per la Comissió de Govern el 12 de juny de 2014, com a resposta a la proliferació d'aquesta activitat en el territori municipal i l'alarma que aquesta estava generant entre els veïns. En aquests moments l'Ajuntament està treballant per regular l'activitat.

Pel que fa a altres qüestions, la síndica aquest any ha rebut queixes en relació amb l'activitat de bar d'alguns carrers del Poble Sec. Les queixes han estat plantejades tant pels veïns que manifesten patir molèsties derivades de l'acumulació d'aquesta activitat, com pels titulars de l'activitat que, en alguns casos, no els autoritzaven la instal·lació de terrasses i vetlladors, i en altres casos, a alguns emprenedors els ha sorprès l'Acord municipal de 25 de setembre de 2014 de suspendre l'atorgament de llicències i/o comunicats i altres autoritzacions municipals per a la instal·lació o l'ampliació de determinades activitats incloses als epígrafs de l'Ordenança municipal de les activitats i dels establiments de concurrència pública en el barri del Poble-sec.

L'acord va excloure de la suspensió les sol·licituds d'atorgament de llicències o comunicació prèvia a l'exercici de l'activitat presentades abans de l'executivitat de l'acord de suspensió. Aquestes exclusions tenen per finalitat garantir la seguretat jurídica d'aquelles processos que ja s'haguessin iniciat abans de la suspensió.

En un cas presentat davant la defensora, la persona interessada havia sol·licitat informació al Districte sobre si l'activitat de restauració que pretenia iniciar en un carrer del Poble-sec tenia cobertura en el Pla General Metropolità. Després de comprovar que legalment era possible, havia llogat un local i estava en fase de planificació prèvia de la seva activitat. L'Ajuntament no li va aplicar l'exclusió perquè entén que la tramitació realitzada per l'emprenedor no era una comunicació i que el document que havia sol·licitat l'interessat únicament tenia valor a títol informatiu. Tot i això se li havien generat unes expectatives de negoci i ja havia iniciat la inversió amb el lloguer d'un local i la consegüent despesa que això genera i els vincles que es puguin derivar del contracte si hi ha una clàusula de permanència temporal mínima. La defensora estudia si en aquests supòsits, quan quedi suficientment acreditat, el perjudici que se li ha generat a la persona interessada pot ser rescablat a través d'un procediment de responsabilitat patrimonial.

Malgrat això, la síndica celebra que, mentre no s'aprovi el Pla d'usos del Poble-sec, s'hagi dictat una mesura cautelar de suspensió de les autoritzacions de determinades activitats a la zona de màxima concentració de locals de pública concurrència. Precisament, aquesta havia estat una de les seves recomanacions quan va tractar la queixa exposada com a il·lustració d'aquest capítol.

En aquella ocasió, la va sorprendre que dos anys després d'haver intervingut pel mateix assumpte, els veïns continuessin patint les molèsties i veient com s'atorgaven autoritzacions municipals per a l'obertura de nous establiments, sota la justificació que es tractava d'un acte reglat. La defensora entén que l'Ajuntament pot aplicar mesures cautelars a fi d'evitar la proliferació de determinades activitats mentre es tramita el Pla d'usos, com per exemple la suspensió de les llicències per a determinades activitats.

B. LLICÈNCIES D'ÚS DE L'ESPAI PÚBLIC

En aquesta secció farem referència al gruix de les queixes que aquest any 2014 s'han supervisat a la Sindicatura de Greuges relacionades amb les llicències d'ús de l'espai públic.

El major nombre d'elles tenien a veure amb la distribució equitativa de l'espai públic entre els restauradors per a la instal·lació de terrasses i vetlladors en espais susceptibles d'ordenació singular.

També s'ha tractat una queixa formulada pels veïns per les molèsties que ocasionen la concentració de terrasses de bar en una plaça de la ciutat.

La Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, i amb caràcter estatal, es refereix als títols que habiliten per a l'ús comú especial dels béns de domini públic i determina que, quan s'efectuï amb instal·lacions desmuntables o béns mobles, han d'estar subjectes a autorització. També preveu que les autoritzacions s'atorguen als peticionaris que reuneixin les condicions, a excepció de si, per qualsevol circumstància, es trobés limitat el seu nombre, cas en què s'han d'atorgar en règim de concurrència o mitjançant sorteig si no s'haguessin de valorar condicions especials en els sol·licitants.

La previsió d'atorgament d'autorització en règim de concurrència o sorteig també es recull en la legislació autonòmica, en l'article 56.4 del Decret 336/1998, que aprova el Reglament del patrimoni dels ens locals en Catalunya.

En l'àmbit municipal el règim de concurrència es recull en l'Ordenança de terrasses aprovada pel Plenari del Consell Municipal en sessió de 20 de desembre de 2013, a l'article 82, que regula el procediment per a l'assignació equitativa d'espais lliures de titularitat pública disponibles per instal·lar terrasses en espais amb distribució prèvia o ordenació singular, en aquells emplaçaments on hi ha concurrència de sol·licituds.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

134

Expedient núm. 14Q0877: redistribució equitativa de l'espai públic d'ús comú especial.

Un empresari de la restauració exposava que en un local comercial ubicat a l'avinguda Gaudí, el Districte únicament li autoritzava una terrassa amb 4 taules i 16 cadires, a diferència de la gran part d'establiments del mateix carrer, que disposen d'autorització per a 12 taules i 48 cadires. El Districte havia emplaçat la solució al problema a l'entrada en vigor de la normativa municipal de terrasses que establia una distribució equitativa. Tot i això, feia mesos que aquesta havia entrat en vigor i el greuge es mantenia.

A la interpel·lació de la síndica, l'Ajuntament va respondre que s'havia iniciat l'elaboració d'un projecte de decret d'ordenació singular que es trobava en tràmit.

La síndica va considerar que l'Ajuntament no havia donat compliment a l'obligació legal de redistribuir de forma equitativa l'espai susceptible d'ocupació per oferir un tracte igual als titulars de les activitats d'hostaleria i restauració d'aquella avinguda. Per aquest motiu va recomanar al Districte que, mentre no entrés en vigor el decret d'ordenació singular d'aquell espai, s'iniciés un procés que permetés l'assignació dels espais respectant els principis d'objectivitat, publicitat i concurrència.

Expedient núm. 14Q0378: molèsties veïnals per la concentració de terrasses.

El representant d'una associació de veïns va demanar la intervenció de la síndica davant les molèsties que patien derivades dels vetlladors instal·lats en una plaça de la ciutat. Manifestava que l'any 2010, davant aquesta problemàtica, els agents implicats van arribar a un acord horari per al funcionament de les terrasses. Aquest horari s'estava incomplint darrerament.

El Districte va respondre la Síndica que aquell acord horari havia perdut vigència amb l'entrada en vigor de l'Ordenança de Terrasses, i que s'havia constituït una taula de treball amb els comerços de la plaça, els veïns i el Districte per abordar els problemes de convivència a la plaça i van realitzar una diagnosi per poder, posteriorment, si escau, fer un pla de treball conjuntament amb Llicències i Inspecció, cossos policials, veïns i comerciants. Van posar de manifest també, la

realització d'estudis sonomètrics que havien donat com a resultat la superació dels valors màxims d'emissió en horari nocturn, principalment els divendres.

La síndica va considerar que l'aplicació dels criteris unificadors en matèria d'horaris de terrassa imposats per la nova Ordenança posava en perill l'equilibri entre els diferents usos de la plaça i deixava sense efectes l'acord consensuat entre els veïns, els operadors econòmics i el Districte. Per aquest motiu va recomanar que es promogués l'aprovació d'un decret d'Alcaldia que oferís un tractament horari diferenciat en aquest indret, fonamentat convenientment en la morfologia de l'espai, els estudis de sonometria o altres circumstàncies que afectessin la convivència.

VALORACIÓ

El Plenari del Consell Municipal, en sessió celebrada el 20 de desembre de 2013, va aprovar l'Ordenança de terrasses amb l'objectiu d'afavorir l'equilibri entre els usos de les terrasses i els usos col·lectius de l'espai públic, i compatibilitzar aquests usos amb la convivència al barri. L'Ordenança va entrar en vigor l'1 de gener de 2014.

La proliferació d'ocupació d'espais singulars de Barcelona ha estat tinguda en consideració en l'Ordenança municipal, que dedica un capítol del text normatiu on es fixa el procés a seguir per tal que la Comissió de Govern aprovi els decrets de distribució prèvia o d'ordenacions singulars, per a l'adequada compatibilitat dels usos públics i la implantació de terrasses en un determinat espai, tot i que no estableix un termini màxim per fer-ho. A més, enumera expressament quins són aquests espais, entre els quals es troben ubicats les activitats de restauració motiu de queixa que il·lustren aquest epígraf.

Amb caràcter general, la síndica valora molt positivament que l'Ajuntament vulgui abordar la problemàtica que pateix la ciutat en matèria de terrasses a través de l'aprovació d'una Ordenança, però el fet que deixi un ampli marge de discrecionalitat per dissenyar la seva aplicació en determinats espais singulars –que precisament són els més conflictius per l'elevada ocupació i demanda d'espai públic i per les molèsties que comporta al veïnat– i el fet que no estableixi una data màxima per a la implantació de les ordenacions singulars, deixa sense solucionar les problemàtiques particulars dels diferents espais singulars.

En el supòsit exposat sobre les molèsties que ocasionava als veïns la concentració de terrasses en una plaça de la ciutat, aquestes es van veure agreujades, precisament, per l'homologació del criteri horari. El Districte feia un any que havia elaborat, juntament amb els veïns i els comerciants, un Pla regulador d'ordenació de les autoritzacions de terrasses per a aquell espai, per tal de buscar situacions i arribar a un pacte consensuat amb les dues parts. En el marc dels acords que contenia el Pla es trobaven els horaris màxims d'obertura i funcionament de les terrasses, que es fixaven de diumenge a dijous fins a les 22.30 hores, i els divendres, dissabtes i vigílies de festius fins a les 23.00 hores. En canvi, amb l'entrada en vigor de la nova Ordenança els horaris d'aplicació amb caràcter general eren de diumenge a dijou fins a les 24.00 hores i divendres i vigílies de festius fins a les 01.00 hores.

La síndica va entendre que, en aquell cas, l'Ordenança de terrasses podia posar en perill el desitjat equilibri entre els diferents usos de l'espai públic i que caldria atorgar legitimitat a l'acord consensuat per les parts. Per això va considerar que calia

promoure una proposta de decret d'Alcaldia que oferís un tractament horari diferenciat en aquell indret, fonamentat convenientment en la morfologia de l'espai, els estudis de sonometria o altres circumstàncies que afectessin la convivència.

Quant a la distribució equitativa de l'espai públic entre aquells que estiguin en igualtat de condicions, cal posar de manifest que els particulars no tenen un dret subjectiu a l'ocupació de l'espai públic, però sí un dret a un tractament igualitari davant la llei. L'Ajuntament ha d'examinar, cas per cas, la procedència de l'ocupació amb la finalitat de valorar totes les circumstàncies reals o previsibles, com la relativa a la seguretat o a la no-pertorbació del medi ambient, i fer compatible l'ús especial amb la finalitat prioritària de les vies. Així doncs, la mera concurrència dels requisits per tal que l'ocupació pugui ser autoritzada no atorga dret a la seva concessió.

En diverses queixes plantejades en aquesta institució, els restauradors manifestaven la seva disconformitat amb l'espai que els assignava l'Ajuntament en comparació amb altres empresaris, i en altres supòsits manifestaven la seva disconformitat amb la denegació de la llicència de terrassa per valorar que l'espai en qüestió estava saturat, però observaven com es renovaven els permisos a aquells que ja en disposaven amb anterioritat.

Els negocis de restauració es trobaven en vies que, per la seva ubicació o configuració urbanística, tenien una capacitat limitada i havien esdevingut espais proclius a la concentració de terrasses. La mateixa Ordenança de terrasses considerava aquells espais com a susceptibles d'ordenació singular, però no concretava un termini per donar compliment a la regulació singular, tot i que en algunes manifestacions públiques s'ha donat a conèixer que les primeres ordenacions es començaran a implantar a principis de l'any 2015. Tot i això, la imprecisió temporal genera inseguretat jurídica a les persones interessades. A més, mentre no entrin en vigor els decrets d'ordenació, els districtes afectats no estan prenent mesures provisionals tendents a redistribuir equitativament els espais lliures.

L'espai no es pot distribuir en consideració als criteris subjectius, sinó que s'ha de distribuir equitativament entre tots els sol·licitants, i això per tal de donar compliment als principis de publicitat i concurrència que disposa la normativa estatal, autonòmica i municipal d'aplicació. Una actuació contrària, en opinió de la síndica, podria implicar un tracte municipal desigual als titulars de les activitats amb unes conseqüències econòmiques més afavoridores per als uns que per als altres, ja que les terrasses no són sinó una extensió de les activitats de restauració.

ÍTOL II
CAPÍTOL 3
SECCIÓ 3.4

HISENDA MUNICIPAL



137

En la secció d'hisenda municipal, la síndica ha rebut 57 queixes durant l'any 2014.

A. TRIBUTS
B. GESTIÓ I RECAPTACIÓ

A. TRIBUTS

El sistema tributari permet a les administracions públiques obtenir recursos econòmics dels ciutadans i de les activitats econòmiques amb els quals poder atendre les despeses dels serveis públics.

Els textos legals defineixen quins han de ser els principis en els qual ha d'inspirar-se l'aportació de recursos a les hisendes públiques. L'article 31.3 de la Constitució espanyola esmenta els principis d'igualtat i progressivitat i afegeix que l'aportació ha de realitzar-se en funció de la capacitat econòmica del contribuent. L'Estatut de Catalunya afegeix que la capacitat normativa de la Generalitat en matèria de tributs, es basa en els principis d'equitat igualtat i d'eficiència. L'article 38.c de la Llei 1/2006, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona estableix

com a principis als qual ha d'ajustar-se la hisenda de la ciutat, els d'equitat, capacitat econòmica, justícia, generalitat, igualtat, progressivitat i no-confiscatorietat i, finalment l'Ordenança fiscal general municipal afegeix als ja esmentats els principis d'equitativa distribució de la càrrega tributària, proporcionalitat, eficàcia i respecte als drets i garanties dels obligats tributaris.

Es descriu un model ideal, però cal admetre que el sistema resulta complex i imperfecte i amb la forta situació de crisi, que afecta la majoria de la societat, les imperfeccions del sistema perjudiquen a més gent i ocasionen més injustícies.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 14Q0204: no-subjecció d'una dació en pagament d'hipoteca de l'habitatge habitual a l'impost de plusvàlua

En el moment d'atendre la reclamant a les oficines de la Sindicatura de Greuges per disconformitat amb una sanció en matèria de trànsit, es va detectar que havia perdut el seu habitatge per una entrega en pagament de deutes a l'entitat bancària creditora. La interessada havia autoliquidat el corresponent impost de plusvàlua que anava satisfent mitjançant el seu pagament fraccionat per acord amb l'IMH.

Se li va suggerir que formalitzés un escrit de queixa per demanar l'empara de la síndica de greuges ja que hi havia indicis que podia acollir-se als beneficis per a aquelles persones que s'havien vist en la necessitat d'entregar l'habitatge en pagament de deutes.

Demanda informació a l'IMH sobre la raó que motivava la liquidació de l'impost, aquest va contestar que, havent revisat els antecedents com a conseqüència de la petició feta per la síndica, va comprovar que el subjecte passiu del pagament de l'impost de plusvàlua per la transmissió formalitzada era l'entitat de crèdit i no la promotora de la queixa.

Per tant, l'IMH va acordar cancel·lar l'expedient de pagament fraccionat, anul·lar la liquidació tributària i reconèixer a la reclamant el dret a la devolució de l'import ingressat en concepte d'impost de plusvàlua.

En la seva decisió, la síndica va recomanar a l'IMH que davant de la presentació d'una autoliquidació de l'impost de plusvàlua derivat d'una transmissió per dació en pagament de deutes, verifiqui d'ofici si la persona interessada pot beneficiar-se de les previsions existents per quedar exempta del seu pagament.

138

B. GESTIÓ I RECAPTACIÓ

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 13Q1033: una aparent situació d'insolvència

El deute tributari del reclamant prové del fet de no haver realitzat, en el seu moment, l'autoliquidació de l'impost de plusvàlua per la venda d'un habitatge de la seva propietat. Les circumstàncies han fet que el deutor esdevingui a pitjor fortuna i no pot fer-se càrrec del pagament d'elevada quantitat en concepte de principal del deute més la sanció. Manifesta que només ingressa 645 euros en concepte de pensió. Formalment el reclamant no és deutor de la hisenda municipal ja que li ha estat acceptat un pagament a terminis que va atenent a costa de no poder fer-se càrrec de les necessitats bàsiques. Es dirigeix a l'Ajuntament per demanar la

condonació o rebaixa del deute per insolvència, petició que no és admesa i acudeix, aleshores, a la síndica de greuges.

A la vista de la informació de què disposa la síndica, es va recomanar a l'Ajuntament que, de conformitat amb allò que estableix l'article 14 i següents de l'Ordenança fiscal general, es realitzin les actuacions necessàries per tal de comprovar l'estat d'insolvència del reclamant i en el seu cas declarar la baixa temporal provisional o definitiva del crèdit. A més es demanava suspendre el cobrament dels terminis mensuals mentre no es comprovés l'estat d'insolvència.

Set mesos després de notificada la decisió a l'Ajuntament, aquest responia informant que el reclamant és propietari del pis que ocupa i de cinc finques rústegues. L'habitatge està situat a zona mitja-alta de Barcelona i aparentment de molta superfície. El reclamant, que no havia rebut resposta de l'Ajuntament a la seva demanda de ser considerat insolvent, ens comunica que resideix a l'antic habitatge del porter de la finca i que inclou la terrassa i que les finques rústegues estan fora de mercat. Té patrimoni, però no líquid. Mentre, continua satisfent el deute tributari a càrrec dels migrats ingressos.

La síndica ha considerat acceptada la seva recomanació de comprovació del patrimoni del deutor, malgrat les dificultats que aquest pateix, mentre no pot realitzar els bens, per tal de complir amb el compromís adquirit amb l'Ajuntament.

Expedient núm. 14Q0498: bonificacions en el pagament dels tributs que no es donen a conèixer.

La promotora de la queixa manté un elevat deute amb la hisenda municipal pel fet de no haver realitzat tampoc l'autoliquidació de l'impost de plusvàlua per una transmissió a causa de mort. Manifesta que va ser mal assessorada pel professional a qui va encarregar la tramitació i demana l'empara de la síndica de greuges ja que es troba també en situació de precarietat econòmica.

Sol·licitada informació a l'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) i estudiat el cas, resulta que un cop detectada la manca d'autoliquidació es va comunicar a la reclamant la proposta de regularització tributària. La interessada va acceptar la proposta tot i que insistia en la seva actuació de bona fe. L'acceptació va significar que, per previsió legal, l'import de la sanció li fos reduït en un 30 %. Notificada l'import de la sanció un cop aplicada la reducció, la interessada va presentar un nou escrit en què insistia en la seva actuació de bona fe i demanava que no li fos aplicada la sanció. L'Institut Municipal d'Hisenda va interpretar aquest nou escrit com a al·legacions a la proposta de sanció i va deixar sense efecte la reducció del 30 % tal com preveu la normativa. No consta que en el moment de comparèixer a les oficines municipals per donar conformitat a la proposta de regularització que va acceptar, fos informada dels efectes perjudicials de la presentació d'al·legacions a la proposta de sanció.

La síndica va considerar que l'IMH va actuar amb un excés de rigor i en contra dels interessos de la reclamant i de forma inadequada, ja que va interpretar l'escrit com un recurs formal d'alçada.

Per a la reclamant no es tractava d'un recurs d'alçada, sinó d'un lament escrit i espontani en sentir-se defraudada i abandonada davant de l'embolic de l'Administració pública, i haver d'afrontar un greu perjudici econòmic.

Possiblement si hagués estat advertida de les possibles conseqüències del seu acte, s'hauria abstingut de presentar un escrit que l'Administració podria interpretar com un recurs contra la liquidació de la sanció.

Així com en el cas dels expedients sancionadors en matèria de disciplina viària s'adverteix formalment al denunciat que perdrà la possibilitat de satisfer el 50 % de la sanció si presenta al·legacions, la mateixa advertència hauria de fer-se en el cas de les liquidacions tributàries, i més tenint en compte que els imports econòmics acostumen a ser molt més elevats.

Si bé és cert que la ignorància de la Llei no eximeix del seu compliment, també és cert que l'Administració, com a servei públic, ha de facilitar als ciutadans aquella informació que els ajudi en el compliment de les seves obligacions i en l'exercici dels seus drets tal com es preveu en la normativa en matèria de procediment administratiu.

La síndica, d'acord amb aquestes consideracions, recomanà a l'IMH aplicar la reducció del 30% en l'import de la sanció i incorporar, en situacions com la descrita, el deure d'informar dels drets dels contribuents.

La decisió de la síndica traslladada a l'IMH el mes de juliol de 2014, en el moment de redactar aquest informe encara està pendent de ser contestada per l'Ajuntament.

VALORACIÓ

Aquest any 2014 han disminuït els conflictes derivats de la impossibilitat d'atendre l'impost per increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (plusvàlua) per operacions de dació en pagament de deute. Tant l'Ajuntament de Barcelona com el Govern central han pres mesures per beneficiar els afectats. En aquest sentit cal recordar que ja al setembre del 2012 i al gener del 2013, la síndica es va adreçar a l'Ajuntament de Barcelona per recomanar-li l'adopció de mesures que corregissin el tractament injust dels deutors de l'impost de plusvàlua per dacions en pagament de deute. Una de les mesures proposades per la síndica va ser que els beneficis acordats per l'Ajuntament el 5 de desembre de 2012 s'ampliessin, des d'aquell moment, als quatre anys anteriors, termini coincident amb la prescripció dels deutes tributaris. La síndica de greuges encara espera la resposta de l'Ajuntament a aquesta recomanació. Mentrestant el Govern central, per llei, així ho ha acordat.

El 17 de juliol de 2014, la síndica va enviar una carta a l'alcalde per recordar-li que resta pendent de rebre la seva resposta a la proposta d'ampliació formulada. La resposta va arribar durant el passat mes de desembre de 2014, en la que es feia un resum de les actuacions municipals fetes en aquesta matèria i un cop ja estava en vigor el Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol, que declarava exempt de l'impost de plusvàlua les dacions de l'habitatge habitual en pagament de deutes i ampliava l'exempció als fets imposables no prescrits a comptar des de l'1 de gener de 2014, però res no deia sobre la proposta d'ampliació dels beneficis acordats.

Una altra manifestació de la fallida dels principis d'equitat, proporcionalitat i contribució a les hisendes públiques en funció de la capacitat econòmica i que va en augment és la impossibilitat dels deutors de fer-se càrrec dels deutes tributaris municipals quan es troben en situació d'insolvència econòmica, ja sigui de dret o de fet.

Quan s'arriba a acords de pagament a terminis els compromisos acostumen a incomplir-se ja que la persona deutora sovint es troba en la disjuntiva d'atendre el pagament amb la hisenda municipal o dedicar aquests diners al seu manteniment bàsic i en el seu cas, el de la família dependent.

En cas d'impagar-se els terminis, el deute es pot declarar vençut i la hisenda municipal pot requerir, de nou, el pagament del total deute, pretensió encara més impossible que el compliment de l'acord. Aquests deutors poden tenir ingressos que provenen exclusivament d'ajuts socials o prestacions no contributives que no acostumen a superar el salari mínim interprofessional. L'article 607.1 de la Llei d'enjudiciament civil estableix la inembargabilitat dels imports que superin aquell salari.

Per al cobrament forçat del deute la hisenda municipal embarga els imports existents en els comptes corrents d'aquests deutors, la qual cosa els deixa sense recursos per atendre les necessitats bàsiques i el pagament dels serveis de llum, aigua i combustible.

L'Ajuntament de Barcelona, a les objeccions de la síndica de greuges sobre la procedència d'aquests embargaments, contesta manifestant que s'embarguen saldos en compte corrents, mai salaris o pensions que no superin el mínim interprofessional. La resposta formalment és correcta, però quan un compte bancari només té ingressos provinents d'aquells conceptes socials, l'embargament del compte equival a l'embargament en origen de la font d'ingrés. Finalment l'Ajuntament va contestar aportant un protocol d'actuació que preveu l'alliberament o, en el seu ca, la devolució dels imports un cop s'ha comprovat que les quantitats corresponen a conceptes inembargables, la qual cosa significa que s'accepten les consideracions fetes per la síndica.

En definitiva en situacions de gran precarietat econòmica amb deutes amb l'Ajuntament, sobretot pel pagament de grans impostos, com el de plusvàlua, en la gestió del qual acostumen a donar-se situacions de desconeixement o mal assessorament, els deutors es troben en la dramàtica situació d'haver de decidir si pagar a l'Ajuntament o sobreviure.

També cal fer constar que es dona la paradoxa que sovint aquest deutors en una situació de greu precarietat econòmica, són preceptors d'ajuts dels serveis socials municipals com treballadors familiars o el pagament dels subministrament de serveis. És a dir que la mateixa Administració embarga els migrats recursos econòmics que pugui trobar, mentre destina recursos a l'atenció de les necessitats bàsiques dels deutors. La síndica de greuges ha recordat a l'Ajuntament que l'Ordenança fiscal general preveu la possibilitat de declarar, si escau, la insolvència del deutor tributari amb els efectes de declarar la baixa provisional o definitiva de l'import acreditat. En aquest sentit es recomana comprovar aquest estat d'insolvència quan el deutor l'al·legui i mentrestant suspendre el cobrament de les quotes acordades o l'embargament dels comptes corrents. A hores d'ara, l'Ajuntament no ha ofert resposta a aquesta recomanació.

Una altra qüestió a tenir en compte són els criteris d'aplicació de la bonificació del 30 % en les sancions tributàries. L'article 188 de la Llei General Tributària preveu la possibilitat d'aplicar aquesta reducció en les sancions en el cas de conformitat amb la liquidació i d'un 25 %, que cal entendre acumulatiu, que es pagui dins d'un termini concret i no s'hagi interposat recurs contra la liquidació i contra la sanció.

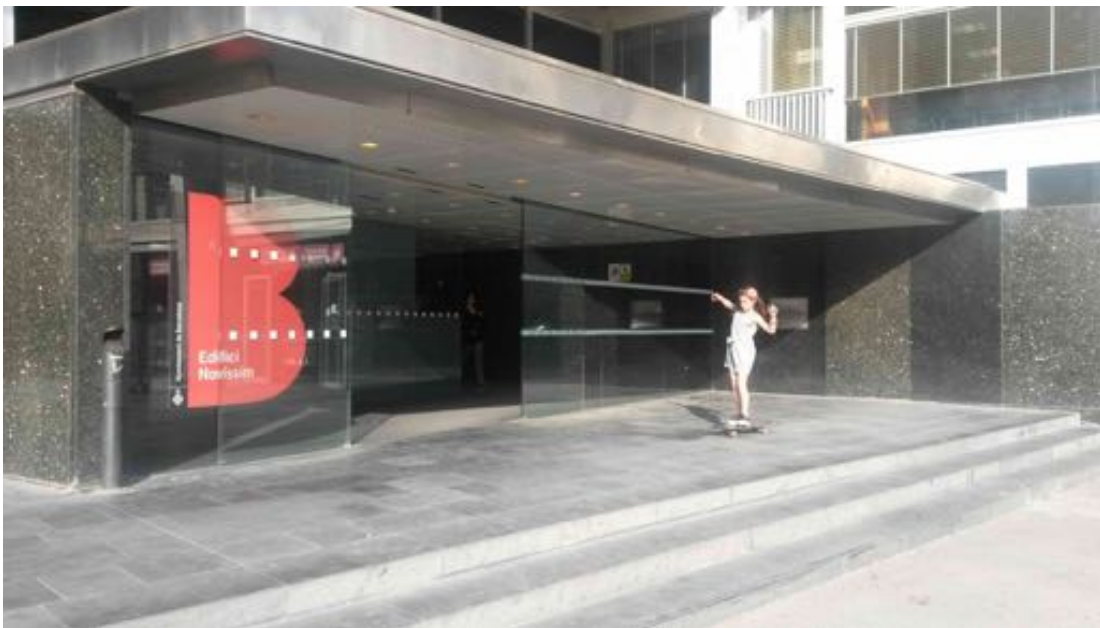
En alguna ocasió s'ha observat que, tot i haver donat conformitat a la liquidació proposada, la bonificació es deixa sense efecte quan el deutor planteja alguna simple objecció o lament a la sanció, fet que de forma immediata és interpretat com un recurs formal. Acostuma a ocórrer en el cas de deutors que no disposen d'assessorament professional i que es troben en situació de penúria econòmica. D'altra banda, no consta que a les oficines municipals o en els documents on es formalitza la conformitat amb la liquidació practicada de fets tributaris que comportin sanció, s'adverteixi el deutor de les conseqüències econòmiques per plantejar recurs contra la liquidació o contra la sanció.

La síndica de greuges ha recomanat a l'Ajuntament que faciliti als ciutadans aquella informació que els ajudi en el compliment de les seves obligacions i l'exercici dels seus drets.

TÍTOL II
CAPÍTOL 3
SECCIÓ 3.5

FUNCIÓ PÚBLICA

I TREBALL A L'ADMINISTRACIÓ



143

A. RÈGIM FUNCIONARIAL
B. RÈGIM LABORAL

Els principis generals aplicables al treball a l'Ajuntament de Barcelona i a totes les administracions públiques d'Espanya es troben a l'Estatut bàsic de l'empleat públic, promulgat per la Llei estatal 7/2007. Aquests principis es desprenen del mandat constitucional (art. 105 CE) que estableix també que és la llei qui regula l'accés a la funció pública, que s'ha de fer d'acord amb els principis del mèrit i de la capacitat, que poden haver-hi peculiaritats en l'exercici del dret a la sindicació, i que hi ha d'haver un sistema d'incompatibilitats i de garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les funcions dels empleats públics.

L'Estatut bàsic de l'empleat públic també va preveure en el seu moment la figura del "personal directiu" com una de les manifestacions de la necessitat de canvis en la funció pública. Ara bé, en l'àmbit de l'Administració local ja se li havia avançat la Llei 57/2003, de mesures per a la modernització del govern local, que va introduir un nou títol dedicat al règim d'organització dels municipis de gran població a la Llei 7/1985, de bases de règim local, que també preveia aquesta figura directiva.

El 18 de desembre de 2014, el Parlament de Catalunya ha aprovat la modificació de la Llei 22/1998, de la carta municipal de Barcelona. La modificació afecta l'article 52.1, i incorpora, dins el personal que integra l'Ajuntament, el personal directiu i d'alta direcció. Prioritza que el seu nomenament entre personal funcionari de carrera de l'estat, autonòmic, de les entitats locals o amb habilitació de caràcter nacional, i determina l'excepcionalitat que aquest personal no reuneixi la condició de funcionari.

El Reial decret llei 20/2011, de mesures urgents per a la correcció del dèficit públic, va congelar els processos selectius, amb certes excepcions, a partir de l'1 de gener de 2012. A partir d'aquella data no es podia incorporar nou personal, excepte aquell que es derivés de l'execució de processos selectius corresponents a ofertes d'ocupació pública d'exercicis anteriors i per a determinats cossos com els policials, els bombers i els sanitaris. Aquesta prohibició s'ha anat mantenint al llarg dels anys a través de la Llei de pressupostos generals de l'Estat. Les previsions per a l'any 2015 continuen sent les mateixes: taxa de reposició zero, a excepció que es derivi de l'execució de processos selectius corresponents a ofertes d'ocupació pública d'exercici anteriors. Fixa la taxa en un 50 % per a l'accés de funcionaris de cossos docents, sanitaris i policia local.

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat dedica l'article 34 al principi de transparència i disposa l'obligació de transparència, publicitat, imparcialitat i no-discriminació de l'acció dels poders municipals aplicada a la selecció de funcionaris, empleats i treballadors municipals en el marc dels principis de mèrit i competència.

En la secció de funció pública, la síndica ha rebut 174 queixes durant l'any 2014.

A. RÈGIM FUNCIONARIAL

Han estat nombroses les queixes rebudes al llarg de l'any 2014, en l'àmbit de la funció pública. Un important gruix d'elles versaven sobre diferents aspectes dels processos de selecció de personal funcionari: en alguns casos es qüestionava la idoneïtat dels exercicis proposats pel tribunal vers la categoria professional objecte de la convocatòria; en d'altres es denunciaven presumptes irregularitats en el desenvolupament de les proves. També ha estat motiu de disconformitat alguns dels requisits exigits a les bases de les convocatòries, com per exemple l'alçada mínima dels aspirants.

Aquest any, també s'han plantejat a la síndica qüestions relatives a la gestió de les borses de treball interí de l'Ajuntament de Barcelona, ja que es considerava que es feia de forma poc transparent; així com de la borsa de treball de personal docent, gestionada pel Consorci d'Educació de Barcelona, que no va reconèixer la sol·licitud de participació que un aspirant havia presentat a través del correu electrònic perquè el registre del Consorci, lloc indicat a la convocatòria per a presentar la documentació, estava tancat el darrer dia del termini.

Quant a nomenaments de personal funcionari en pràctiques, s'ha formulat una queixa amb motiu de la disconformitat d'una persona a qui van deixar sense efecte el seu nomenament de funcionari en pràctiques després de comprovar que no reunia tots els requisits exigits a les bases de la convocatòria. També s'ha atès un grup de funcionaris que van presentar la seva disconformitat a la síndica amb el fet que no se'ls reconegués, a efectes de curriculum, els cursos de formació que havien superat en el període en què havien estat nomenats funcionaris en pràctiques.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 13Q0374: disconformitat amb el requisit d'alçada mínima per participar al procés selectiu d'agents de la Guàrdia Urbana de Barcelona.

Diverses persones van plantejar a la síndica el seu descord amb el requisit de tenir una alçada mínima de 1,70 m per a poder participar a la convocatòria de proves selectives per a l'ingrés al cos de la Guàrdia Urbana. Consideraven que una alçada inferior no era un motiu d'incapacitat per a l'exercici de les tasques encomanades al cos.

L'Ajuntament va informar la síndica que aquest requisit resultava de la normativa d'aplicació que determinava que el límit d'alçada mínima es fixés a les bases de la convocatòria. Per establir-ho, l'Ajuntament havia tingut en consideració poder oferir al ciutadà un cos de policies locals amb unes condicions físiques adients per al desenvolupament de la seva tasca de seguretat ciutadana, amb la realitat de la societat. Es van fixar en l'alçada mitjana dels homes espanyols l'any 2001, que era de 1,672 m.

La síndica va valorar que l'Ajuntament té potestat per establir determinats requisits per seleccionar el personal que consideri més idoni. Ara bé, la potestat municipal per establir criteris de participació a les convocatòries d'oferta pública té un límit, ja que els requisits exigits reglamentàriament, sempre que siguin restrictius, han de ser objectius i raonables, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquesta matèria. Per aquest motiu va recomanar a l'Ajuntament que en properes convocatòries revisés el requisit d'alçada mínima per tal d'adequar-lo a l'exigut per altres administracions, o bé justificués la limitació de forma objectiva per no incórrer en una vulneració del dret constitucional dels ciutadans a accedir a l'exercici de funcions públiques en condicions d'igualtat.

L'Ajuntament va respondre a la síndica que analitzaria en profunditat l'establiment d'una limitació d'alçada diferent de la que en aquests moments s'exigeix, per tal de veure les implicacions tècniques i de seguretat que des d'una perspectiva policial implicaria per al cos.

Expedient núm. 14Q0798: no-admissió de sol·licituds lliurades per via electrònica amb la finalitat de participar en borses de treball.

La persona interessada es mostrava disconforme amb la decisió del Consorci d'Educació de Barcelona de no admetre la seva sol·licitud per participar en el concurs públic per formar part de la borsa de treball de personal docent en centres de titularitat municipal. L'havia presentat el darrer dia previst a la convocatòria, però com que era un dissabte, el Registre del Consorci estava tancat. Per aquest motiu va enviar la instància i la documentació a través del correu electrònic que constava al web del Consorci per temes derivats de les borses.

El Consorci d'Educació va respondre la síndica que a tots els efectes, dissabte es considerava un dia hàbil i que la persona interessada disposava d'altres centres on podia presentar la seva sol·licitud. A les persones que ho havien preguntat expressament, el Consorci els havia informat sobre els registres més propers que estaven oberts. Finalment, informaven que el correu electrònic no estava reconegut com a sistema vàlid per a la presentació de sol·licituds en convocatòries públiques de processos selectius.

La síndica no hi va estar d'acord perquè entén que la utilització de mitjans electrònics per comunicar-se amb l'Administració té cobertura legal sempre que consti la seva recepció per part de l'Administració, com havia estat el cas. Per aquest motiu va recomanar al Consorci d'Educació de Barcelona que valorés la possibilitat de retrotreure les actuacions i donar validesa a la documentació presentada per la persona interessada.

VALORACIÓ

En aquest mateix apartat, l'any anterior es va mencionar la queixa presentada per un col·lectiu de 201 persones aspirants al procés de selecció de 113 agents de la Guàrdia Urbana. Denunciaven un seguit de presumptes irregularitats en el desenvolupament de les proves. En aquella ocasió, l'alcalde havia donat instruccions per tal que el tribunal de l'oposició repetís les proves amb la finalitat de garantir el màxim rigor i la màxima transparència arran de l'existència d'indicis d'anomalies que podien suposar un trencament del principi d'igualtat en l'accés a la funció pública. La síndica, que havia demanat informació sobre la conclusió de la investigació que s'hagués dut a terme per aclarir els fets denunciats pels aspirants, ha esperat la informació municipal per valorar si la decisió municipal de repetir les proves havia estat suficientment fonamentada, però no ha estat fins a aquest any 2014 que no ha rebut informació respecte d'aquell incident. La informació rebuda, però, no contenia elements per valorar si les irregularitat i errors organitzatius denunciats havien estat suficients per afectar la legitimitat del procés i invalidar la prova recorreguda pels aspirants. Per aquest motiu, la síndica va estimar la queixa i va recordar a l'Ajuntament l'obligació que té de motivar les seves decisions de forma raonable i objectiva.

Quant a la participació en les convocatòries d'accés al treball en l'Administració, la síndica valora que l'Ajuntament ha de ser molt flexible per permetre que tots aquells que vulguin participar en un procés selectiu puguin fer-ho. Ja l'any 2011 va supervisar el requisit de l'edat màxima per poder participar a les proves d'accés al cos de la Guàrdia Urbana. En aquell moment era un impediment haver complert trenta-cinc anys en la data de la finalització del termini de presentació de sol·licituds. La defensora va recomanar a l'Ajuntament que eliminés el requisit de l'edat per considerar que no era un requisit essencial i determinant de la professió i, a més, considerava que no s'estaven tenint en compte les directius europees ni la normativa nacional, que prohibien qualsevol tipus de discriminació, entre les quals es troba la discriminació per raó d'edat, i tampoc havia tingut en consideració els pronunciaments jurisprudencials en aquesta matèria. Amb data 13 de novembre del 2014, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, Sala Segona, Assumpte C-416/2013, s'ha oposat a la normativa espanyola que fixa en 30 anys la edat màxima per accedir a una plaça d'agent de la policia local. El Tribunal indica que "les proves físiques exigents i eliminatòries que han de superar els candidat permeten arribar a l'objectiu de que els agents que tinguin especials condicions físiques necessàries per al desenvolupament de la seva professió d'una forma menys restrictiva que la fixació d'una edat màxima".

Aquest any ha estat objecte de queixa la limitació d'alçada que s'exigeix als aspirants a cobrir, també, llocs de treball d'agent de la Guàrdia Urbana. Aquest límit l'Ajuntament el fixa en 1,70 m. Val a dir que l'Ajuntament té potestat per establir els requisits per seleccionar el personal que consideri més idoni. Ara bé, la potestat municipal per establir criteris de participació a les convocatòries d'oferta pública té un límit, ja que els requisits exigits reglamentàriament, sempre que siguin restrictius, han de ser objectius i raonables, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquesta matèria (STC 47/1990).

L'article 23.2 de la Constitució espanyola disposa que els ciutadans tenen dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, amb els requisits que les lleis assenyalin. Tot i aquesta reserva de llei, es considera que una disposició reglamentària pot ser vàlida quan col·labora amb la llei per complementar o particularitzar determinats aspectes, però no pot introduir nous requisits o condicions que limitin l'accés a determinats ciutadans si aquests no són objectius i raonables i si no compten amb la necessària habilitació legislativa, ja que es consideraria discriminatori perquè no pot el reglament excloure el gaudiment d'un dret a aquells a qui la Llei no va excloure.

En aquest cas, la imposició de requisits per participar en la selecció de personal no serà discriminatori quan, atesa la naturalesa de l'activitat professional concreta de què es tracti o al context en què es dugui a terme aquesta característica, constitueixi un requisit professional essencial i determinant, sempre que l'objecte sigui legítim i el requisit proporcional. L'Ajuntament justificava la imposició d'aquest requisit a la visibilitat dels agents per part de la ciutadania i en la major corpulència i força de les persones de talla superior atesa la funció que tenen encomanada els agents de la Guàrdia Urbana. Al·legaven també que, a diferència del cos de seguretat autonòmic, on el límit d'alçada exigida a la convocatòria era de 5 cm inferior, la policia local desenvolupava tasques de més proximitat i seguretat ciutadana, i justificaven la rebaixa de l'alçada mínima d'accés dels homes als mossos d'esquadra pel propi dimensionament del cos. Certament, la Policia de la Generalitat diferencia entre funcions de policia de seguretat ciutadana i funcions de policia administrativa. Ara bé, l'exigència de la talla mínima és la mateixa per a tot el cos, amb independència de la naturalesa de les tasques a desenvolupar.

Una altra queixa en matèria de funció pública que ha estat objecte d'estudi per part de la defensora, i que també es pot considerar limitativa del dret a accedir a l'ocupació pública, ha estat la relativa a la no-admissió d'una sol·licitud per participar en una convocatòria per formar part de la borsa de treball de personal docent en centres de titularitat municipal. El ciutadà va presentar la petició el darrer dia previst a la convocatòria i, com que era un dissabte, el Registre del Consorci d'Educació de Barcelona (CEB), que constava a les bases com a lloc on presentar la documentació, no estava obert al públic. La persona interessada va enviar la documentació a través de correu electrònic, i en publicar-e les llistes d'admesos i exclosos va comprovar que l'havien exclòs per haver presentat la documentació fora de termini. Va presentar llavors una reclamació que va ser resolta via correu electrònic, en què el CEB es reafirmava en la seva decisió d'excloure'l i l'informava que el correu electrònic no era un mitjà vàlid per a la presentació de la sol·licitud i de la documentació acreditativa dels requisits de mèrits. La defensora va considerar que l'actuació del servei municipal no s'havia ajustat a dret, perquè la utilització de mitjans electrònics per comunicar-se amb l'Administració té cobertura legal sempre que consti la seva recepció per part de l'Administració.

El CEB s'emparava en l'article 38 de la Llei 39/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que es refereix als registres de les administracions públiques i disposa on s'han de presentar les sol·licituds que els ciutadans dirigeixin als òrgans de les administracions públiques. Però precisament, aquest article invocat disposa que "els ciutadans poden presentar la documentació en qualsevol altre lloc que estableixin les disposicions vigents". Si

posem en connexió aquest article amb el 6.1 de la Llei 11/2007, que reconeix el dret dels ciutadans a relacionar-se amb les administracions públiques utilitzant mitjans electrònics per exercir el dret a formular sol·licituds, resulta que el correu electrònic és un mitjà vàlid. A més, la disposició final tercera de la Llei es refereix a l'adaptació de les administracions públiques per a l'exercici dels drets, i disposa que en l'àmbit de l'Administració local, els drets reconeguts en l'article 6 podran ser exercits en relació amb la totalitat dels procediments i actuacions de les seves competències, a partir del 31 de desembre de 2009.

En el sentit de reconèixer els drets electrònics dels ciutadans es va pronunciar la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional, en la Sentència de 26 d'abril de 2012, RJCA 2012/289, quan va atorgar validesa a un recurs administratiu presentat a través de fax, perquè entenia que cap impediment existeix, en l'actualitat, per considerar vàlidament presentat, davant de qualsevol òrgan de l'Administració, un escrit dirigit a aquest a través d'un sistema electrònic, sempre que consti l'efectiva recepció d'aquest per part de l'Administració. Davant la interpretació rigorosa i excessivament formalista dels requisits processals que feia l'Administració, que només acceptava la presentació del recurs a través dels registres designats a l'efecte, el Tribunal va recordar que l'Administració ha d'interpretar conforme al principi *pro actione* del dret administratiu. La virtualitat d'aquest principi és màxima a l'hora d'interpretar els conceptes jurídics, i dóna més valor a l'aspecte finalista que al formal en cas d'existir dubtes.

Finalment, en resposta a la decisió de la Sindicatura, el Consorci va informar l'admissió a la borsa de la persona interessada després de la revisió de les actuacions fetes.

B. RÈGIM LABORAL

En aquest apartat volem fer referència a la petició d'intervenció que el Comitè d'Empresa Zoo de Barcelona va dirigir a la síndica per tal d'obtenir informació sobre la massa salarial de tots els treballadors del Zoo, a fi de conèixer els salaris dels seus directius que, fins al moment, eren totalment opacs.

Al requeriment del comitè d'empresa, el Zoo de Barcelona es va negar a facilitar la informació i va al·legar que no tenia obligació de fer-ho perquè la legislació vigent no els hi obligava i no tenien intenció de fer-ho de forma voluntària.

La síndica va reconèixer que en el moment en què es va sol·licitar la informació, Barcelona de Serveis Municipals, SA, empresa a la qual pertany el Zoo de Barcelona, no estava obligada a fer pública la informació sobre la retribució dels seus directius, però tot i això hauria estat propi d'una bona Administració facilitar l'accés a la informació.

En aquests moments, però, han entrat en vigor algunes de les prescripcions de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que preveia que en el termini d'un any des de la seva publicació, les administracions públiques estan obligades a donar publicitat de les retribucions percebudes anualment pels alts càrrecs i màxims responsables de les societats anònimes participades per l'Administració pública, com és el cas.

CAPÍTOL 4 PERSONES I SOCIETAT



149

4.1 SERVEIS SOCIALS

4.2 SALUT

4.3 EDUCACIÓ I ESPORT

Una ciutat és un conjunt de persones que en un territori comparteixen de forma estable i voluntària espai i mitjans per a la subsistència i el benestar, però perquè una ciutat pugui considerar-se una societat bona cal que hi estiguin garantits i salvaguardats els drets humans mitjançant un govern local i una organització de serveis a les persones que ha de facilitar la llibertat, la seguretat i la igualtat d'oportunitats.

En aquest títol observem la nostra Barcelona des de la perspectiva dels drets socials per constatar que els nostres conciutadans reben de la seva ciutat els serveis de responsabilitat pública que els pertocquen en consideració a la solidaritat general a la qual també han de contribuir.

Pel que fa a les matèries de què tracta el capítol de persones i societat, durant l'any 2014 s'han rebut un total de 179 queixes

TÍTOL II
CAPÍTOL 4
SECCIÓ 4.1

SERVEIS SOCIALS



151

La Carta municipal diu que Barcelona ha de tenir per a tots uns serveis socials que permetin el lliure desenvolupament de la persona, especialment en el cas de limitacions i mancances; i que vol gaudir d'una sanitat de qualitat i d'un sistema educatiu que sigui orgull de tothom i garantia d'igualtat i de promoció social. Barcelona té a més la responsabilitat històrica de ser capital de la cultura. Tot això ho té ben present la síndica en fer els pronunciaments del capítol 4 sobre persones i societat a la ciutat que es tracten en aquesta secció.

La constatació primera a què hem de fer referència és que la pobresa s'ha instal·lat en determinats barris de la ciutat, com Ciutat Meridiana o el Raval, d'on han arribat a la síndica la majoria de les queixes per desprotecció social.

La crisi econòmica actual i les seves conseqüències és la temàtica que està en la base de moltes de les queixes de l'àmbit dels serveis socials i de l'habitatge per ser els àmbits on es manifesten de forma més rellevant les necessitats i el patiment de les famílies. La manca d'un habitatge on viure dignament o la insuficiència d'ajudes econòmiques o en espècies suposa un greuge per a moltes famílies que requereixen el suport de l'Administració quan perden la feina i els seus ingressos, i en conseqüència el seu habitatge.

La insuficiència de les polítiques públiques de suport a les famílies (RMI, ajuts familiars, Lapad, etc.) ha fet que l'Administració municipal més propera als ciutadans es vegi obligada, com ho està fent ja però no de forma suficient, a augmentar la despesa en polítiques socials per evitar el patiment de moltes famílies.

En la secció de serveis socials, la síndica ha rebut 85 queixes durant l'any 2014.

A. Atenció personal als centres de serveis socials bàsics (CSS)

Les queixes han posat de manifest que la solució a molts dels problemes que afecten la població més pobre no la tenen sempre els professionals dels serveis socials i per això és tan necessari que els professionals prioritzin el suport i l'acompanyament a les famílies usuàries cap a la recerca de solucions, més enllà de la provisió dels recursos i ajuts assistencials possibles.

En les queixes rebudes de l'àrea de serveis socials es detecta malestar tant per l'adjudicació de recursos bàsics com els aliments o els ajuts econòmics per pagar despeses ordinàries de la llar o de la persona, com pel procediment d'adjudicació. Les persones usuàries al·leguen que no reben tota la informació necessària que garanteixi que la decisió del treballador o treballadora social de referència no és arbitrària sinó que s'adequa a uns criteris establerts i a un pla de treball acordat. La manca d'uns criteris objectius, clars i disponibles per a l'adjudicació de certes prestacions i ajudes dificulta molt tenir confiança en el fet que l'assignació de les ajudes socials no és arbitrària. S'està veient que això crea problemes importants entre les persones usuàries i l'Administració municipal de difícil i complexa solució.

D'altres queixes de l'atenció rebuda als centres de serveis socials es refereixen al temps d'espera d'una entrevista a una altra i al poc seguiment entre l'una i l'altra quan hi ha pendent temes que angoixen els usuaris i usuàries. D'altres comportaments que, com aquests, no ajuden a mantenir la confiança amb el servei, són, per exemple, la manca de resposta a les trucades, la demora a donar resposta a demandes concretes, la manca d'informació sobre recursos aliens a l'Ajuntament, entre altres actituds i respostes que no garanteixen la relació assistencial desitjable i esperable, necessària per ajudar a resoldre les situacions límit en les quals es troben moltes famílies.

Aquest any han arribat queixes, algunes de les quals encara estan en estudi, que reclamaven actuacions més decidides del districte i, en particular, dels serveis socials, en la resolució de les situacions que algun veí o veïna, en concret, provocava en l'edifici en forma de molèsties i problemes de convivència, així com destrosses materials en espais comuns. La intervenció de la síndica fa possible que la intervenció s'agilitzi i, si més no, no decaigui.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0293: principi de globalitat en l'atenció

La interessada, mare d'un nen de tres anys, va exposar la seva disconformitat amb la manca de resposta eficaç per part dels serveis socials a la situació de vulnerabilitat en la qual es trobava fruit de la seva situació de família monoparental sense suport familiar amb grans dificultats per conciliar la vida familiar i laboral. A poc a poc la situació va anar millorant i va trobar en la treballadora social el suport que necessitava. La necessitat d'un habitatge assequible més enllà de les habitacions de relloguer en les quals havia trobat serioses dificultats es va anar resolent després d'una estada en un habitatge d'inclusió. La queixa es va estimar en part perquè, malgrat que la intervenció social s'havia anat adequant a les necessitats de la interessada i s'anaven assolint els objectius plantejats en un inici, calia donar una resposta municipal a les necessitats d'habitatge. Es va recomanar al CSS Sant Andreu

que seguís amb el pla de treball iniciat per tal que s'anessin assolint els objectius d'aquest. Es va suggerir a l'Àrea de Qualitat de Vida que valorés la possibilitat d'un programa d'allotjament singular per a les famílies monoparentals amb fills.

A finals d'any s'ha rebut la resposta municipal a la recomanació feta al CSS que ha acreditat que segueix en curs el pla de treball consensuat amb la interessada basat principalment en el tema de la consecució d'un habitatge adequat.

B. Recursos socials i ajuts bàsics

a) Beques de menjador

La preocupació d'una escola del Districte de Nou Barris respecte de les beques del menjador escolar va motivar l'obertura d'una actuació d'ofici. Aquesta escola va explicar que la necessitat de les famílies anava en augment i que les beques escolars no ho feien proporcionalment; és més, aquest curs 2014-2015 havien tingut menys beques de menjador que el curs anterior. La síndica va valorar que caldria que l'IMSS considerés la despesa en alimentació infantil, ja sigui a l'escola o a casa com una prioritat per ser un factor preventiu bàsic per mantenir la igualtat d'oportunitats dels infants i joves escolaritzats; també va considerar que l'IMSS quantifiqués els costos reals de despesa en ajuts econòmics per pagar el menjador escolar per poder dimensionar adequadament les necessitats familiars i l'accés a les beques de menjador escolar.

Malauradament, l'augment pressupostari municipal d'aquest any per sufragar el menjador escolar no ha estat suficient per millorar la situació d'algunes famílies de la ciutat. Les beques concedides no han estat suficients i les ajudes econòmiques de serveis socials no han pogut resoldre la necessitat de totes les famílies necessitades. Per aquesta raó, algunes famílies han decidit no deixar els nens i nenes al menjador escolar i dinen a casa, amb el dubte de si els seus pares poden assegurar una alimentació saludable.

Les queixes individuals sobre el tema de beca de menjador escolar, encara en curs, permetran il·lustrar, amb més detall, la problemàtica actual. Ens consta que algunes d'elles, exposades a aquesta institució en entrevistes, no s'han arribat a formalitzar perquè va haver-hi una resposta favorable dels serveis socials a la seva petició de complementar el cost del menjador..

b) Targeta Barcelona solidària

Hem rebut alguna queixa vinculada a l'obtenció de la Targeta Barcelona Solidària que permet comprar aliments, productes de neteja i altres estris necessaris per a la llar en comerços ordinaris. Per tal de resoldre els greuges que senten algunes persones a les quals s'ha denegat la tramitació d'aquesta targeta s'ha sol·licitat informació sobre els criteris professionals que s'apliquen per a la tramitació de la sol·licitud de la Targeta Barcelona Solidària d'Aliments i la seva regulació en relació amb les prestacions d'urgència social.

c) Àpats a domicili

Els àpats a domicili continuen sent objecte de crítica per part d'alguns dels seus consumidors pel que fa a la qualitat d'aquests, a la seva presentació i al repartiment d'aquest a les cases per part de l'empresa que ho gestiona. Si bé la població que els rep és poc inclinada a formalitzar la queixa per por de perdre aquest servei, que, d'altra banda, valoren com a molt necessari, per això cal insistir en la importància de millorar alguns aspectes de la qualitat dels menús i de la seva distribució.

d) Lots d'aliments

Aquesta modalitat d'accés a una alimentació bàsica que permet la tria d'aliments ha millorat respecte de la recollida d'un lot d'aliments igual per a tothom. Poder triar els aliments més necessaris per a cada família suposa un canvi, encara que cal tenir en compte que només representa un 20 % del que una família necessita per a una alimentació completa, segons consideren experts en el tema.

Alguns ciutadans que tenen l'autorització d'anar a recollir aliments als centres de distribució gestionats per entitats socials amb el suport de l'Administració municipal han expressat alguna queixa referida a l'assignació poc equitativa de punts en funció del nombre de membres que componen la família, al preu en punts dels aliments, a l'accés mensual al centre de distribució, entre d'altres.

Entenem que aquestes queixes han de servir per anar polint el recurs amb les propostes i alternatives que es van manifestant i amb un treball més coordinat entre usuaris, tècnics i entitats.

e) Servei d'atenció domiciliària (SAD)

El servei d'atenció domiciliària es va estenent i cada vegada són més les persones dependents que reben aquest servei municipal. Cal dir, però, que, pel contingut de les queixes, no augmenten en la mateixa proporció, ni la freqüència del servei ni les hores de durada d'aquest, per la qual cosa no es pot considerar que s'hagi assolit el nivell de qualitat desitjable ni l'objectiu prioritari que les persones puguin restar al seu domicili, amb confort, si així ho desitgen.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0743/2014: Necessitat d'ampliació de les hores d'atenció domiciliària

La interessada exposa que viu amb el seu germà de 61 anys, que té síndrome de Down, i que té reconegut un grau III nivell 1 de dependència (LAPAD). Per aquest motiu rep una prestació econòmica per al cuidador no professional de 354 € i 21,5 hores al mes, en concret, una hora al dia, que ella considera insuficient, per la qual cosa vol saber si des dels serveis socials se li han tramitat tots els recursos i ajudes possibles. La realitat familiar demostra que el SAD que té assignat actualment és totalment insuficient i els recursos econòmics provinents de la Lapad no permeten contractar gaires hores una treballadora familiar privada. Per aquest motiu, el cansament de la germana és molt evident, motiu pel qual, també des d'aquesta Sindicatura, se la va orientar a la utilització del servei Respir, així com a contractar algunes hores de SAD privat a l'espera d'una revisió de les hores que té concedides per la Lapad. L'estada en un centre de dia públic, sense el cost del que es va sol·licitar fa un temps potser seria acceptat per la germana, la qual sembla tenir de moment reticències per fer un ingrés en una residència.

Aquesta Sindicatura considera que la informació rebuda evidencia que l'actuació del servei municipal ha estat adequada malgrat que les necessitats familiars són superiors als recursos que els serveis públics ofereixen. Es va estimar la queixa perquè posa de manifest la insuficiència de recursos públics per a les persones amb una gran dependència.

Les retallades en la quantia de les prestacions i en l'accés a aquestes de la Llei de promoció de l'autonomia i suport a la dependència (LAPAD) han estat motiu de queixa perquè les persones amb una certa autonomia (grau 1 de dependència) però amb certes limitacions per a activitats de la vida diària no han pogut gaudir del servei d'atenció domiciliària, provinent de la Lapad ni tampoc dels serveis socials.

C. Atenció a les persones sense llar

La presència de persones sense llar als carrers de la ciutat de Barcelona o en assentaments en solars continua preocupant la Sindicatura malgrat les millores promogudes per l'Àrea de Qualitat de Vida, que s'han valorat de manera molt positiva. La resposta municipal als assentaments de la ciutat de població subsahariana i al col·lectiu conegut com a *galaicoportuguesos* amb l'oferta d'allotjaments dignes i programes d'inserció laboral representa un pas més cap a la consideració de ciutadans i ciutadanes a una població marginada durant anys. De tota manera encara hi ha molta gent, massa, que no gaudeix d'una llar i d'una atenció adient.

EXPEDIENTS IL·LUSTRATIUS

Expedient núm. 14 O003: persona sense llar a la Gran Via de Barcelona

156

El mes de gener de 2014, la síndica de greuges de Barcelona va iniciar una actuació d'ofici per la constatació directa de l'estada permanent des de fa temps en un banc de la Gran Via de les Corts Catalanes d'una dona gran envoltada de paquets i deixalles. Per aquest motiu, la síndica va sol·licitar al SIS (Servei d'Inserció Social) informació sobre la seva intervenció amb aquesta dona i li va fer una visita. En aquesta, la síndica va constatar que la senyora T volia seguir vivint al banc de la Gran Via i només va manifestar una certa intranquil·litat i por per la seva vida en algun moment del dia, per la qual cosa va dir que de vegades no dormia el que li faria falta. L'única cosa que va demanar a la síndica va ser que treballés per intentar aconseguir més lavabos públics a la ciutat.

Es va poder constatar que la presència d'aquesta dona al carrer no deixa indiferent a la gent que la veu. El veïnat viu de manera diferent la seva presència al banc, uns han denunciat la situació a l'Ajuntament i d'altres l'ajuden a mantenir la seva situació d'indigència amb la seva atenció i protecció, oferint-li tant menjar com llibres i aliments. Així mateix aquesta actuació veïnal té el risc d'impedir o perjudicar l'actuació dels agents socials municipals i cronificar la seva permanència al carrer. Aquesta Sindicatura, que no dubta de la qualitat de la intervenció municipal, considera que manca més continuïtat en la intervenció social al carrer, ja que una visita un cop al mes sembla totalment insuficient per generar vincles de confiança per parlar dels recursos disponibles a la ciutat i la seva possible acceptació per part de la senyora. Un cop més i davant la constatació de la dificultat dels equips professionals per modificar el modus vivendi ja crònic d'una persona sense llar, considerem que l'actuació en els primers moments en què es detecten canvis importants en la vida d'una persona és bàsica. L'existència dels equips socials i especialitzats a la ciutat de Barcelona hauria de prioritzar intervencions preventives potents per evitar l'inici del camí a l'exclusió social.

La síndica va concloure que malgrat que va poder constatar que hi havia una intervenció social en marxa i un cert control de les necessitats de la interessada, no era acceptable que una ciutadana visqués en les condicions observades. Per això, va recomanar al SIS i a l'ESMeSS (equip de carrer de salut mental) una intervenció més freqüent per seguir l'evolució del cas i poder actuar abans que la seva situació empitjori o sigui objecte de maltractament per part d'altri.

Una altra situació similar a l'avinguda Drassanes ha estat també tractada des de la Sindicatura i s'ha arribat a la mateixa conclusió.

Expedient núm. 13Q0890: assentaments en curs de desallotjament a Poble Nou.

La síndica va resoldre la queixa presentada per una entitat social i Amnistia Internacional de Catalunya referent a la situació d'un grup de famílies referenciades com a *galaicoportugueses* que ocupaven un solar del qual estaven apunt de ser desallotjades. La visita de les famílies afectades va posar de manifest la precarietat de la seva vida i les dificultats que això representava per als seus fills. La informació municipal sol·licitada va acreditar que s'estava treballant intensament amb aquestes famílies per aconseguir una millora de les seves condicions de vida, amb propostes d'inserció laboral i ajuts econòmics de supervivència, recursos de salut i escolars, però es va obviar un aspecte bàsic com és viure en un habitatge en condicions. Per això, es va estimar la queixa perquè les famílies, malgrat l'atenció social que rebien, no tenien les condicions mínimes d'habitabilitat en el seu assentament i es va recomanar a l'equip d'atenció social (SASPI) que prioritzés en la seva intervenció la consecució d'un habitatge digne per a aquestes famílies i es va suggerir a l'Ajuntament l'estudi de la conveniència de reubicar l'atenció social a aquest col·lectiu en el marc del model d'atenció social actual.

A finals d'any s'ha rebut la resposta de Qualitat de Vida a les recomanacions i suggeriments fets per la síndica. Pel que fa a la recomanació feta de prioritzar l'accés a un habitatge, s'informa que s'ha realitzat un Pla de reallotjament d'aquestes famílies que s'ha fet pivotar sobre tres eixos: l'habitatge, la inserció laboral i la percepció comunitària. Respecte de l'habitatge s'han establert un seguit de requisits que permetien l'accés a un habitatge social. El resultat de la valoració ha estat que 9 de les 14 famílies, censades en el moment que hi va haver l'incendi en l'assentament, que va agilitzar la reubicació de les famílies, han accedit a un pis de lloguer social, 2 famílies estan en procés de valoració per accedir a un pis d'inclusió social, i 3 famílies van abandonar l'assentament perquè no complien amb els requisits establerts. Pel que fa al suggeriment d'incorporar l'atenció social d'aquestes famílies, actualment en mans d'un equip especialitzat, en el marc del model d'atenció social actual, no s'ha obtingut cap resposta concreta.

VALORACIÓ

Les queixes estudiades i resoltes aquest any han posat de manifest un any més l'augment de les necessitats socials i la insuficiència de recursos públics. La majoria de les queixes provenen de barris, sobretot de dos districtes de la ciutat, Nou Barris i Ciutat Vella, marcats per la crisi, que ha provocat un descens dels ingressos familiars que el impedeix viure a les famílies amb dignitat sense el suport dels serveis socials.

Hem constatat en diferents queixes un malestar per l'atenció social rebuda en centres de serveis socials i, en concret, resistències a demanar ajuda pel tracte rebut en les entrevistes personals. Hi ha usuaris i usuàries que se senten menyspreats per algunes respostes que reben per part dels professionals, que afecten la seva autoestima i la seva dignitat i que impedeixen establir la confiança mútua tan necessària per garantir una relació assistencial eficaç dels treballadors i les treballadores de l'Administració al servei directe de la ciutadania s'espera que puguin ajudar a resoldre els problemes posant al seu abast els recursos propis o informant i/o derivant els ciutadans i ciutadanes als serveis pertinents, amb els quals la coordinació ha de ser total per tal de poder oferir un servei el més eficaç possible.

Un dels aspectes que hem detectat que crea greuges comparatius i molt malestar entre els usuaris és la impressió d'una excessiva discrecionalitat en la concessió d'ajuts econòmics i prestacions socials. Els usuaris diuen no conèixer i no tenir a la seva disposició els criteris o reglaments que regulen l'accés a determinats ajuts i prestacions socials. Per això, la síndica ha recomanat l'elaboració de reglaments que garanteixin la transparència i l'equitat en l'assignació dels recursos i les prestacions socials.

La majoria de les queixes d'aquest àmbit prové de famílies amb infants menors, la qual cosa preocupa molt aquesta Sindicatura per l'impacte negatiu de les conseqüències de la crisi en el desenvolupament i educació dels fills i filles de les famílies més vulnerables.

Pel que fa als serveis domiciliaris bàsics sol·licitats, normalment per a persones grans, la queixa no ha estat sempre referida a la quantia de l'ajut o servei concedits sinó a la seva qualitat. L'ajuda domiciliària, tant els serveis de treballadora social com de neteja, i els àpats a domicili o en centres han estat objecte de queixa no sempre formalitzada per la por a la pèrdua dels serveis.

Finalment, volem exposar que, a finals d'aquest any 2014, s'han succeït alguns esdeveniments preocupants almenys en dos centres de serveis socials que requeririen una anàlisi en profunditat de les situacions que provoquen aquests fets. La síndica s'ha interessat pel tema ja que entén que la crisi econòmica actual i les seves conseqüències han fet augmentar i endurir la demanda social i potser l'exigència de justícia social, la qual cosa comporta necessàriament una sobrecàrrega dels professionals que se senten desbordats i sense els mitjans necessaris per atendre adequadament la població. Entenem que cal tractar aquestes actuacions mitjançant el diàleg i la mediació per tal d'entendre els motius que porten a aquestes situacions i posar els recursos, personals i materials, necessaris per prevenir un agreujament de la situació i millorar la satisfacció de les necessitats detectades. L'actuació d'ofici està encara oberta en el moment d'emissió del present informe i a l'espera de rebre tota la informació necessària per fer un pronunciament.

Pel que fa a les persones sense llar, considerem que, tal com hem valorat sobre l'actuació municipal d'atenció a aquestes persones, si bé les intervencions són qualitativament adequades, no ho són quantitativament parlant. Es a dir, considerem que en totes les situacions estudiades manca més continuïtat en les visites de seguiment professional a les persones sense llar, ja que la freqüència actual per part del SIS, sovint d'un cop al mes, sembla totalment insuficient per generar vincles de confiança per orientar les persones cap als recursos disponibles a la ciutat i treballar la seva acceptació per part d'aquestes persones. Els recursos socials, albergs, menjadors, serveis de dutxes, robers, van augmentant per cobrir les necessitats bàsiques d'aquesta població, però cal la posada en marxa de projectes nous i més eficaços, nous equipaments especialitzats i canvis en la freqüència de la intervenció amb aquesta població que permeti treballar adequadament la sortida de la situació d'exclusió social en què estan vivint. Aquest any hem de celebrar el compromís de l'Ajuntament a tirar endavant el projecte anomenat *Housing First*, que suposa una revolució en l'atenció a les persones sense llar.

TÍTOL II
CAPÍTOL 4
SECCIÓ 4.2

SALUT



159

A. SALUT PÚBLICA B. SERVEIS SANITARIS

Segons diuen els experts, una ciutat saludable és aquella que dóna una alta prioritat a la salut en totes les seves actuacions. El Govern de la ciutat va establir en el Pacte entre la política i la gestió (Marc estratègic i full de ruta 2012-2015), com a objectiu en salut, fomentar i promoure els hàbits de vida saludable, la prevenció de la malaltia, la promoció de la salut dels ciutadans i ciutadanes de Barcelona, garantir la protecció de la salut pública i fer que la salut estigui present de forma transversal a totes les polítiques de la ciutat.

L'Agència de Salut de Barcelona en el recent publicat informe sobre l'estat de salut a la nostra ciutat recull la bona salut que en general en la majoria d'aspectes manté la ciutadania amb una esperança de vida superior a la mitjana catalana, estatal i europea. Però també recull que l'actual context social, econòmic i polític incideixen negativament en la nostra salut. Així, la pobresa alimentària, la pobresa energètica, les condicions d'habitatge i les condicions laborals, entre d'altres, estan afectant el benestar de la nostra ciutadania. La situació socioeconòmica i l'àrea de residència dels ciutadans també afecta determinats indicadors, de manera que les persones de nivell socioeconòmic baix i residents en àrees amb més privació socioeconòmica presenten més risc, per exemple, de mortalitat o de fracàs escolar. Consegüentment moltes de les accions de promoció de la salut que realitza l'Agència es dirigeixen als

barris on la renda familiar disponible és menys elevada. En aquest sentit continua sent bàsica la millora de la coordinació dels serveis socials amb els serveis d'assistència sanitària.

D'altra banda, no podem obviar que les retallades a les quals s'han vist sotmesos serveis i establiments de salut de la nostra ciutat han influït en la qualitat assistencial que rep la ciutadania. La millora en la planificació, la gestió i l'avaluació dels centres, els serveis i establiments és cabdal per mantenir el nivell de l'assistència sanitària a la nostra ciutat.

En la secció de salut, la síndica ha rebut 13 durant l'any 2014

A. SALUT PÚBLICA

Una queixa d'una veïna del barri de Gràcia referent a la permissibilitat municipal en l'activitat d'una associació cannàbica que li ocasionava molèsties i la posterior actuació de l'Ajuntament amb el tancament de nombrosos locals d'associacions de cànnabis ha motivat també l'obertura d'una actuació d'ofici per part d'aquesta Sindicatura, que encara es troba en estudi, sobre la regulació de l'autorització per a aquesta activitat.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

160

Expedient núm. 14Q0275: desacord amb la permissibilitat municipal de l'activitat d'una associació cannàbica

La ciutadana va presentar una queixa perquè als locals de l'immoble on viu s'ha iniciat una activitat de club de fumadors de marihuana. Per a l'exercici de l'activitat s'ha instal·lat un tub extractor que emet just per sota d'una finestra de casa seva. Va sol·licitar una inspecció a l'Oficina d'Atenció al Ciutadà de Districte de Gràcia. Els tècnics municipals la van arribar a informar que el local no té permís, i literalment li van manifestar: "Efectivament es va poder saber que el local és una associació cultural la qual té pendent encara l'expedient per a que se li atorgui el corresponent permís municipal. Aquest establiment ha de passar una inspecció obligatòria prèvia a que el permís es concedeixi. De tota manera la Regidoria del Districte ja té controlat l'establiment i els processos administratius s'estan duent a terme correctament". Però 3 mesos després d'incoar un expedient de disciplina perquè es va constatar, entre altres irregularitats, que la sortida de fum estava fora de normativa i es va dictar una ordre de cessament de l'activitat, el club continuava obert i la veïna considera que l'Administració no ha de permetre que el local estigui obert, ja que ocasiona molèsties als veïns, i sense disposar de l'autorització preceptiva.

La queixa es va estimar perquè l'actuació del servei municipal va ser insuficient, ja que davant la detecció d'irregularitats en l'activitat no es van posar en marxa els mecanismes jurídics de què disposa per restablir la legalitat. D'una banda, no es va donar compliment a les previsions de l'Ordenança municipal d'activitats i d'intervenció integral de l'Administració ambiental sobre l'obligació de comprovar el comunicat presentat per l'entitat en el termini d'un mes. És arran de la queixa per les molèsties que l'activitat del club social privat de fumadors de cànnabis ocasiona, quan l'Ajuntament, el mes de desembre de 2013, va realitzar una inspecció del local que va donar com a resultat la incoació d'un expedient de disciplina i l'ordre de cessament de l'activitat. La síndica considera que no es pot admetre cap demora injustificada en el deure municipal de restablir la legalitat i la seguretat jurídica en

pro de l'interès general i especialment en casos que afecten el dret a la salut, ja que queda molt lluny de l'actuació que ha de guiar a una bona Administració. D'altra banda, no és coherent amb la preocupació municipal demostrada per la proliferació de clubs socials relacionats amb el consum de cànnabis i que ha motivat la decisió municipal de suspendre l'autorització de noves llicències d'activitat de clubs privats de fumadors fins que no es concreti la forma com ha d'exercir-se.

Aquesta Sindicatura ha obert una actuació d'ofici per determinar la legalitat i la congruència de l'activitat dels clubs cànnabis amb els drets constitucionals de llibertat, economia de mercat, protecció de la salut, de la infància. A la síndica de greuges la preocupa la proliferació de locals regits per associacions d'autoconsum de cànnabis a la ciutat de Barcelona. Som conscients de les dificultats per encabir l'activitat jurídicament i que no hi ha una regulació clara sobre aquesta matèria i, ara per ara, els locals on concorren els membres de les associacions pot ser que presentin característiques pròpies d'establiments de pública concurrència. Així mateix, l'activitat d'autoconsum requereix d'un aprovisionament que, si no s'exerceix de forma rigorosa, també pot estar propera a una activitat de tràfic de drogues. Així mateix, cal garantir que l'activitat, si és lícita, es dugui a terme sense ànim de lucre, d'acord amb els estatuts de les associacions i la legislació fiscal. Finalment, s'ha de destacar que tampoc està regulada la qüestió sobre la producció, el transport i la distribució del cànnabis.

També, per a la seva obertura únicament es requeria una comunicació de l'activitat al consistori. Es considera que la rendibilitat econòmica, juntament amb la manca d'entrebancs per exercir-la, ha suposat un dels principals motius de la seva proliferació.

Aquest estiu l'Ajuntament va posar en marxa un operatiu destinat a ordenar els locals de les associacions per al consum d'aquesta substància a Barcelona. Com a resultat es va dictar la suspensió de comunicacions prèvies d'inici d'activitats per a la instal·lació de clubs socials privats consistents en associacions de consumidors de cànnabis per un període d'un any, i es va dur a terme una intensiva tasca inspectora que va donar com a resultat el dictat de diverses resolucions de cessament d'activitat fonamentades en diferents incompliments.

En aquests moments el Parlament de Catalunya es troba tramitant una resolució sobre les associacions de consumidors de cànnabis amb la finalitat d'establir el model d'activitat dels clubs i associacions cannàbiques basat en la transparència, les bones pràctiques i en la política de reducció de riscos que haurà d'establir les condicions per a l'exercici de l'activitat pels ajuntaments de Catalunya. Per tant, tot i que la potestat per regular els aspectes derivats de l'ús del cànnabis pertany a la legislació estatal i a l'autonòmica, és en aquests moments, mentre està en vigor la moratòria, i a l'espera d'aquest marc normatiu autonòmic, que fóra bo que l'Ajuntament iniciés els treballs adequats per avançar en l'elaboració d'un futur reglament per tal d'ordenar l'activitat a la ciutat i d'acord amb l'experiència dels darrers anys que sobre aquesta activitat té l'Administració municipal.

B. SERVEIS SANITARIS

Aquest any es va adreçar a aquesta institució una plataforma d'entitats que treballa amb persones immigrades preocupades per l'atenció sanitària que reben les persones estrangeres a la ciutat de Barcelona, ja que considera que els serveis i establiments de la Xarxa de Salut moltes vegades vulnereu el dret a la salut que se'ls té reconegut.

En aquests apartat cal fer també menció de diferents queixes rebudes en la institució relatives al funcionament del PAMEM, que van des del fet que se'ls ha negat el dret a una segona opinió amb la fonamentació que si PAMEM disposa d'un especialista mèdic no es pot derivar a un altre d'extern, tot i no estar d'acord amb el diagnòstic, queixes sobre certes limitacions en els cursos de preparació al part que ofereix el PAMEM i que disten qualitativament dels impartits pel CatSalut, així com sobre les prestacions de la Cartera de Serveis del PAMEM.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0267: preocupació per l'accés a la sanitat pública de les persones immigrades

La Plataforma per a una Atenció Sanitària Universal a Catalunya (PASU-CAT) manifesta la seva preocupació per l'accés a la sanitat pública als serveis i centres de Barcelona de determinats col·lectius, com les persones immigrades, arran de l'entrada en vigor del Reial decret llei 16/2012, de mesures urgents per garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut i millora de la qualitat i seguretat de les seves prestacions, i del Reial decret 1192/2012, pel qual es regula la condició d'assegurats i de beneficiaris a l'efecte de l'assistència sanitària a Espanya amb càrrec a fons públics, a través del Sistema Nacional de Salut. Les queixes se centren en casos que coneixen de manca d'atenció sanitària a menors i embarassades per no disposar de la targeta sanitària; i les dificultats per a l'accés a la targeta sanitària amb sol·licitud de requisits per a la seva tramitació no establerts legalment per a aquests dos col·lectius. Pel que fa a l'assistència d'urgències a les persones estrangeres, s'han detectat que no existeixen criteris clars i homogenis de com es durà a terme l'atenció en aquests casos, cosa que a la pràctica s'ha traduït en pautes d'actuació diverses per part dels centres i serveis sanitaris (com facturació i/o cobrament de visites per atenció sanitària urgent...). Pel que fa al plus de cobertura en l'àmbit autonòmic en funció que tinguin una antiguitat de tres mesos o d'un any d'empadronament, però la Plataforma manifesta que la manca de formació i informació dels professionals dels centres i serveis sanitaris sobre aquest dret, així com sobre els circuits per tramitar la targeta sanitària, han impedit, en molts casos, rebre aquests nivells d'atenció. A més una gran part de les persones a què es refereix la norma autonòmica no tenen domicili fix, fet que dificulta en certa mesura el tràmit municipal d'empadronament, que esdevé un tràmit bàsic i, per tant, ha de ser prou àgil per permetre computar el temps real de residència a l'efecte d'accedir a l'atenció sanitària.

El Consorci Sanitari de Barcelona va informar de les accions més significatives que han realitzat per difondre el nou marc normatiu, que són principalment l'elaboració del procediment d'acreditació i/o accés a l'assistència sanitària de cobertura pública amb càrrec al CatSalut a partir de l'1 de desembre de 2012 amb la finalitat d'homogeneïtzar la informació, la documentació i els tràmits a seguir en totes les línies assistencials de la Xarxa Sanitària d'Utilització Pública a Catalunya que han d'implementar el nou marc legal; a més s'han realitzat sessions formatives amb els proveïdors de CatSalut, amb professionals d'atenció al ciutadà i professionals de treball social de les diferents entitats del Consorci Sanitari Integral (línia primària i hospitalària), i tenen un canal obert de comunicació directa per generalitzar la

informació i aclarir dubtes i possibles discrepàncies. També ha existit una estreta coordinació entre el Consorci Sanitari de Barcelona i la Delegació de Salut de Barcelona per l'aplicació de la Instrucció que ha comportat sessions formatives a professionals que realitzen les seves activitats amb la població diana afectada pel nou marc legal i constitució d'una comissió permanent per a seguiment de casos.

Aquestes accions es van valorar adequades i ben dissenyades per tal d'evitar tractaments diferents en funció del lloc on es rep l'assistència a la ciutat de Barcelona però aquesta Sindicatura va considerar que requereixen d'una implementació continuada en el temps de forma periòdica no sols en la seva fase inicial ja que no es pot acceptar que un any i mig més tard del seu disseny encara es donin i es presentin disfuncions en l'atenció a les persones estrangers. Per això es va recomanar al Consorci de Salut de Barcelona que continuï amb les actuacions periòdiques de difusió d'informació i de formació entre els proveïdors dels serveis de salut a Barcelona i que establís els indicadors necessaris per avaluar la correcta implementació d'aquestes. I a l'Ajuntament de Barcelona que realitzi la màxima difusió i de manera continuada, als professionals dels seus serveis que tenen contacte en la seva tasca diària amb les persones estrangers, dels criteris i canals per a l'accés a l'atenció sanitària en funció de la seva situació personal.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0996: desacord d'un funcionari de l'Ajuntament de Barcelona amb la impossibilitat de rebre assistència i prestacions sanitàries del CatSalut per estar vinculat al PAMEM

La persona interessada és un funcionari de l'Ajuntament de Barcelona i té la seva residència habitual en el municipi de Premià de Mar. Amb data 14 de juny de 2014 va sol·licitar el passi, a tots els efectes, al CatSalut i va tenir una resposta de l'alcalde de Barcelona que l'informava que no era possible atendre la seva petició en aquells moments, tot i que des de la Gerència de Recursos Humans s'estava treballant per presentar un acord a la part social, al Plenari Municipal i al Servei Català de la Salut, que possibilités que les persones funcionàries que reben l'assistència sanitària mitjançant el PAMEM puguin, de forma voluntària, passar a rebre-la a través del CatSalut. El treballador municipal se sent agreujat en relació amb el col·lectiu de ciutadans integrats en el règim general, ja que considera que els serveis que rep del PAMEM no garanteixen les disposicions del Reial Decret 480/1993 quan es refereixen al fet que "les prestacions d'assistència sanitària i d'incapacitat laboral transitòria es concediran al personal actiu, i en el seu cas, als seus familiars, en els mateixos termes i condicions que els previstos en el Règim General de la Seguretat Social" ni quan es refereix al fet que "la prestació d'assistència sanitària s'atorgarà amb la mateixa intensitat i l'extensió previstes en el Règim General". Aquestes consideracions les fa basant-se en els següents fets: No se li permet la lliure elecció de metge de capçalera, ni del centre d'atenció primària (CAP); està obligat a fer qualsevol gestió o visita mèdica (fora del metge de capçalera) a la ciutat de Barcelona, malgrat viure fora i la molèstia i despesa que això li genera; no es compleix tampoc la lliure elecció de metge en els serveis d'atenció especialitzada; no té dret a utilitzar la xarxa pública d'assistència sanitària fora de Barcelona o en visites d'urgència, i ha d'assistir obligatòriament a un servei privat que assigna el PAMEM; en la resta de l'Estat tampoc no té dret a fer ús de la xarxa pública i tampoc no pot accedir a l'assistència europea de la Seguretat Social en el cas de sortir a l'estranger; no pot fer ús del servei d'atenció mèdica dels hospitals que tenen concert amb el Servei Català de la Salut com la resta d'afiliats al CatSalut, ja que per poder assistir-hi s'ha de demanar autorització a la Inspecció del PAMEM i actualment, al contrari del que succeïa abans, ja no concedeixen cap autorització excepte en el cas de ser continuació de tractament.

El PAMEM, en la seva vessant de mútua, és un consorci entre l'Ajuntament i la Generalitat de Catalunya, amb majoria de l'Ajuntament, i els seus ingressos procedeixen de l'Ajuntament i de la Generalitat. L'any 1993 es va signar un acord en què va passar a tenir com a membres actius només els funcionaris que ja estaven donats d'alta, i com a membres passius el personal municipal jubilat que ho decidís de forma voluntària. De llavors ençà, el nombre de persones beneficiàries ha disminuït considerablement alhora que ha augmentat la seva mitjana d'edat i, per tant, les necessitats de salut són creixents. Aquest fet té una repercussió directa en el finançament de l'ens. El cost de la prestació d'assistència mèdica als funcionaris vinculats al PAMEM és superior a la de l'alternativa del Servei Català de la Salut, del qual formen part un gruix de treballadors municipals. Per això aquesta Sindicatura valora que, tot i l'esforç per oferir un bon servei, l'elevat cost del finançament de l'assistència mèdica, juntament amb el perfil envellit dels beneficiaris del PAMEM, requerirà una inversió més gran que pot posar en risc la seva viabilitat econòmica i la qualitat de l'oferta assistencial i de les prestacions. Aquest resultat es pot precipitar en funció de l'acord que s'anuncia a curt termini, a partir del qual es permetrà als membres actius vinculats al PAMEM migrar al sistema general del Servei Català de la Salut.

Ara per ara, la coexistència en l'Ajuntament de Barcelona d'un marc assistencial públic i un de mutualitat fa difícil impedir que es generin greuges comparatius. Sense anar més lluny, el promotor de la queixa es referia a l'exercici del dret a la lliure elecció del metge de capçalera en un sistema i en l'altre. Segons informa el CatSalut, aquest dret en concret està previst com una excepció, juntament amb el de la lliure elecció del professional d'infermeria, de pediatria i de centre d'atenció primària, a les persones beneficiàries del PAMEM, atès que consideren que reben l'atenció primària en centres sanitaris específics. En conclusió, el dret a escollir el metge de capçalera en el PAMEM queda restringit perquè es circumscriu a la xarxa dels seus professionals.

L'Ajuntament ha informat que s'està estudiant, conjuntament amb el Servei Català de la Salut (CatSalut), la possibilitat de modificar els acords signats entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya, per tal de possibilitar que aquells funcionaris o funcionàries en actiu que vulguin migrar des del sistema de prestació i assistència sanitària PAMEM al sistema general del Servei Català de la Salut ho puguin fer sense cap inconvenient. Des d'aquesta Sindicatura es valoraria com a positiu aquest acord que permeti als membres actius del PAMEM triar sobre la seva permanència, però caldrà que s'apliquin totes les mesures que calguin per tal d'assegurar que els beneficiaris que vulguin mantenir-se en el PAMEM vegin reconeguts els seus drets a l'assistència sanitària de manera qualitativa i àgil.

TÍTOL II
CAPÍTOL 4
SECCIÓ 4.3

EDUACIÓ I ESPORT



165

A. EDUCACIÓ
B. ESPORT

El preàmbul de la Carta Municipal de Barcelona diu que aquesta és una ciutat que mira al futur esperançada i amb confiança.

El futur es construeix dia a dia i, en aquesta tasca, l'educació, a través de les seves diferents vessants, esdevé un factor fonamental per al desenvolupament integral de les persones, en el qual també tenen una importància clau la pràctica esportiva i l'accés a la cultura.

A la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona se subratlla el paper destacat que la ciutat ha tingut en l'aportació a les millors tradicions educatives europees i al gran desenvolupament de serveis i centres educatius que han tingut lloc a Barcelona en les darreres dècades. Aquest creixement també s'ha produït en paral·lel en els àmbits de l'esport i la cultura. Educació, cultura i esport són necessaris per a la lliure i plena realització de la persona, condicions que s'han de promoure des de la ciutat, tal com es defineix a l'article 1 del títol preliminar de l'esmentada Carta.

La Carta Municipal de Barcelona estableix que l'Ajuntament ha de proporcionar ofertes culturals d'interès per als ciutadans, i ha de posar un èmfasi especial en les iniciatives culturals als districtes i barris, així com estimular els projectes internacionalment competitius, i defineix com s'ha de portar a terme aquesta acció.

Es important assenyalar que la Carta Municipal situa en un lloc destacat el paper de l'Administració municipal en la promoció de la cultura als barris. Des de l'inici de l'actual crisi econòmica, l'impacte en alguns barris de Barcelona ha estat especialment significatiu i clarament visible pel que fa a les dificultats per a la cobertura de necessitats bàsiques com l'habitatge o l'alimentació. Cal evitar que la cultura esdevingui un bé de luxe i, per tant, des de l'àmbit municipal s'ha de poder promoure especialment en aquests barris, en què per a moltes famílies és absolutament inviable l'accés a manifestacions culturals de pagament. Com es recull a la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona, totes les persones tenen dret a participar en la vida cultural de la ciutat de Barcelona en igualtat de condicions.

En la secció d'educació i esport, la síndica ha rebut 72 queixes durant l'any 2014.

A. EDUCACIÓ

La Carta Municipal assenyala que Barcelona vol gaudir d'un sistema educatiu que sigui orgull de tothom i garantia d'igualtat i de promoció social. La Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona determina que totes les persones tenen dret a una escolarització de qualitat amb objectius d'equitat i excel·lència, amb educació en valors cívics i democràtics que eradiquin qualsevol forma de discriminació. També estableix que l'Ajuntament ha d'estimular pràctiques que afavoreixin la qualitat i la inclusió social en els contextos de barris i de ciutat. La mateixa Carta va més enllà de l'escolarització obligatòria i reconeix com a drets l'educació en escoles bressol, la formació contínua i l'atenció singular, preferentment en escola inclusiva, de totes les persones amb necessitats educatives especials. També reconeix el paper de Barcelona com a ciutat educadora, des d'una vessant àmplia, que incorpora els espais de participació ciutadana, el voluntariat, l'esport i els respecte als valors d'una societat democràtica i plural.

En les queixes rebudes a la Sindicatura durant el 2014 referents a l'educació, hi ha hagut una diversitat considerable d'aspectes, i destaquen en especial aquelles relacionades amb els processos d'assignació de places a P3, no sols pel que fa al nombre, sinó també pel que fa a l'organització i la motivació d'aquestes.

1. Escoles bressol

a) Germans bessons

En el procés d'assignació de places a germans bessons (o nascuts d'un part múltiple), aquesta condició no és tinguda en compte a l'hora de puntuar, com sí que ho són altres circumstàncies que afecten les famílies. Aquesta manca de reconeixement a la situació ha donat lloc a la formalització de queixes en aquesta Sindicatura. Alhora, la gestió de l'assignació de places en germans bessons tampoc està resolta, com il·lustra el cas que exposem a continuació.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0678: assignació desigual de places a germans bessons en l'escola bressol

La promotora de la queixa va formalitzar la sol·licitud per a places a l'escola bressol municipal per a les seves dues filles bessones, amb el resultat que una de les filles va obtenir plaça i l'altra no. Considerava que el fet que s'hagués assignat plaça sols a una de les seves filles generava un greuge entre les dues nenes, que rebien un tracte diferent per part de l'Administració, amb diferents oportunitats educatives. També raonava que la circumstància de germans bessons hauria de tenir-se en consideració en la puntuació per poder accedir a un centre d'ensenyament.

El Consorci d'Educació de Barcelona va resoldre finalment el greuge i va assignar plaça a les dues germanes bessones a la mateixa escola bressol. Aquest fet va ser valorat per la Sindicatura de Greuges de Barcelona que va estimar parcialment la queixa tenint en compte, però, que s'havia actuat de forma tardana i sense fer la previsió necessària.

La síndica va recomanar al Consorci d'Educació de Barcelona que incorporés als criteris d'accés a les escoles bressol municipals la condició de germans bessons (o nascuts d'un part múltiple), així com que adoptés els mecanismes oportuns per prevenir les respostes diferenciades als germans bessons en l'assignació de places a les escoles bressol municipals, per tal d'evitar la reproducció de noves situacions com la generada. També va recordar al Consorci el deure d'oferir una resposta suficient, eficaç i entenedora a les peticions formulades pels ciutadans.

VALORACIÓ

167

Els naixements múltiples suposen per a les famílies en les quals es produeixen, un considerable esforç a molts nivells, especialment econòmic i de conciliació de la vida familiar i laboral. En els darrers anys, la incidència d'aquest tipus de naixements ha estat creixent, fet que queda recollit estadísticament, i el Consorci d'Educació de Barcelona pot disposar d'aquesta informació de forma actualitzada.

Com recull la legislació existent, l'Administració pública ha de protegir la família i promoure les mesures que afavoreixin la conciliació de la vida familiar. La condició de parts múltiples ha estat recollida i reconeguda amb anterioritat per diferents administracions, com la Seguretat Social i el Departament de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya, a través de prestacions, amb l'objectiu de compensar, en part, l'augment de despeses que es produeix en les famílies davant aquesta circumstància.

Els criteris generals de prioritat en l'admissió de l'alumnat en centres sufragats amb fons públics no recullen explícitament la condició de germans bessons o nascuts en part múltiple, però segons la normativa respecte d'això, el Consorci d'Educació de Barcelona disposa de la capacitat de desenvolupar una normativa específica per a aquests processos. En aquest sentit, doncs, té potestat per incorporar la condició de germans bessons o nascuts en part múltiple com a criteri a valorar i per tant a puntuar en els processos d'assignació de plaça en escoles bressol municipals.

El marc legislatiu atorga una especial rellevància a la protecció de la família i de l'infant, i estableix que l'Administració ha de remoure els obstacles que impedeixen assolir plenament els drets, i adoptar els recursos necessaris a aquests efectes. Així mateix, la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona diu que

L'Ajuntament de Barcelona ha de prestar una especial atenció a les famílies amb situacions específiques i remarca el compromís de la ciutat amb la conciliació de la vida laboral i familiar. Aquesta conciliació, en les etapes primerenques de vida dels infants, passa per moltes famílies, necessàriament, per la possibilitat de poder comptar amb una plaça a les escoles bressol municipals per a ambdós o més fills nascuts alhora.

En la situació exposada, la manca de previsió i de la implementació dels mecanismes per introduir modificacions en el procés d'assignació de places, va ocasionar que una de les dues germanes, obtingués plaça a l'escola bressol municipal, mentre que l'altra restava en llista d'espera. Aquesta circumstància generava en aquesta família (i per extensió a altres famílies que es puguin trobar en aquest supòsit) un problema greu de conciliació familiar i laboral, perquè per a dues filles en la mateixa edat i situació, havien de planificar, portar a terme i costejar dues alternatives diferents d'atenció i cura d'aquestes. Però a més a més, generava unes circumstàncies per a les quals els pares estaven oferint unes condicions d'educació substancialment diferent a cada una d'elles, quan la seva voluntat era oferir un tractament igualitari a les dues filles.

La Constitució espanyola estableix que l'Administració pública ha de promoure la igualtat de l'individu i de la mateixa manera determina que s'ha d'assegurar la protecció integral dels fills, iguals davant la llei. Les circumstàncies que han concorregut en aquesta situació porten cap a una situació que, lluny de ser igualitària, estableix una discriminació present al si de la família.

168

Finalment, la Regidoria d'Educació i Universitats de l'Ajuntament de Barcelona va comunicar la decisió d'assignar places a la mateixa escola bressol municipal de les dues germanes i s'informa la Sindicatura de Greuges de Barcelona que el Consell Escolar Municipal va aprovar la proposta de la Comissió de Garanties d'Admissió de Primer Cicle d'Educació Infantil d'instar el Consorci d'Educació de Barcelona a incloure en la propera resolució de preinscripció i matrícula, corresponent al curs 2015-2016, un nou supòsit de puntuació complementària a l'efecte de desempat entre sol·licituds de preinscripció que comptin amb un barem. Aquest nou supòsit afectaria cadascuna de les sol·licituds corresponents als infants d'una mateixa família que demani plaça per a dos o més infants, per a una mateixa escola en ensenyaments de primer cicle d'educació infantil, sol·licituds que comptarien amb un punt addicional.

b) Gestió econòmica:

Les queixes rebudes pel que fa a la gestió econòmica realitzada per l'Institut Municipal d'Educació de Barcelona, en relació amb les escoles bressol municipals, versen sobre diferents aspectes. En una de les queixes, la família exposava que l'Institut havia cobrat uns imports superiors als que corresponien i feia mesos que la família estava a l'espera que se'ls liquidés el retorn d'aquests (restem a l'espera de rebre l'informe de resposta per part de l'Institut Municipal d'Educació de Barcelona).

En una altra, la promotora exposava que, tot i que durant un mes del curs, la seva filla no feia ús del menjador, havia de pagar-lo igualment. En aquest cas la síndica va estimar en part la queixa, ja que que, si bé l'Institut Municipal d'Educació de Barcelona s'ajustava a la normativa, calia revisar-la i estudiar la fórmula més justa i

equitativa per evitar un greuge econòmic a aquelles famílies que no utilitzen el servei d'alimentació a les escoles bressol municipals durant un mes.

Finalment també trobem la situació d'una família monoparental amb una situació econòmica molt precària en què la promotora de la queixa va formalitzar una sol·licitud de bonificació per a escolaritat i alimentació per la seva filla a l'escola bressols municipal per al curs 2013-2014, al mes de febrer del 2014. La directora de l'escola bressol municipal va informar la ciutadana que la bonificació no havia estat concedida perquè s'havien tingut en compte les dades econòmiques del 2012. La ciutadana va presentar un escrit en què exposava la seva situació actual (diferent de la del 2012), acompanyada de documentació acreditativa, així com d'un informe del Centre de Serveis Socials on se l'atenia. Posteriorment va rebre l'aprovació de la bonificació des del mes de maig, i no des de la data de presentació de la sol·licitud, quan les condicions econòmiques i de convivència eren les mateixes. La ciutadana no podia fer-se càrrec d'un deute injustificat, i a més havia estat verbalment informada que en cas de no satisfer-lo podia tenir problemes per accedir a bonificacions per al curs següent. En aquest , també seguim a l'espera de l'informe de l'Institut Municipal d'Educació.

La gestió econòmica de l'Administració pública ha de ser sempre impecable i transparent, però quan aquesta incideix de forma directa en les despeses de les famílies amb qüestions bàsiques com els preus de l'escola bressol i el menjador escolar, són fonamentals els criteris de justícia i d'interès superior del menor, que han de prevaldre per sobre d'altres consideracions, sempre. Actualment, atenent les possibles repercussions que la crisi econòmica pot comportar per a moltes famílies, cal prestar una atenció especial a la ràpida resolució d'aquestes situacions.

169

2. Escoles d'educació infantil i primària

a) Dèficits de places escolars de P3

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0423: previsió en l'assignació de places de P3

Els ciutadans i ciutadanes que van presentar les queixes exposaven que al barri del Poblenou hi havia dèficit de places escolars per a P3, situació que es repeteix cada curs i que es resol a través de l'ampliació de ràtios per aula i amb l'assignació de noves línies addicionals de P3 en determinades escoles. També s'assignen places fora del barri amb les dificultats de conciliació i integració que això pot comportar. Per al curs 2014-2015 s'havia emprat la mateixa estratègia però assignant les línies addicionals en escoles que han tingut poca demanda, en lloc de fer-ho, com seria previsible, en les que han tingut més demanda.

Pensaven que el fet que la situació es repeteixi cada curs denota una manca de previsió i veien vulnerada la seva capacitat de decisió sobre el projecte educatiu escollit per als seus fills.

Aquesta Sindicatura va considerar que totes les dades demogràfiques del barri permetien preveure l'increment de demanda de places de P3. També que la forma de gestionar l'increment de la demanda pot ser encertat puntualment, però no pot esdevenir la mecànica habitual per resoldre la manca de places. D'altra banda, no s'havia prestat prou atenció a la capacitat d'escollir del pares, així com a la conciliació familiar i social.

,

En la seva decisió, la síndica va estimar parcialment la queixa ja que, tot i que el Consorci d'Educació de Barcelona, d'acord amb la normativa existent, garantia el dret a l'educació de tots dels infants preinscrits, no havia realitzat la previsió necessària i les solucions esmerçades podien suposar minves en la qualitat educativa, i va recomanar al Consorci que millorés la planificació, així com que promogués la participació ciutadana en la planificació dels centres educatius.

VALORACIÓ

Encara que cada curs el Consorci d'Educació de Barcelona dona compliment a l'article 15. 2 de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, que determina que les administracions educatives han de garantir una oferta suficient de places als centres públics, així com a l'article 6.5 del Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres amb els ensenyaments sufragats amb fons públics, és cert que pot assumir un paper més proactiu en el compliment de les seves competències per tal de millorar l'eficàcia i oferir serveis de qualitat.

El nombre de centres d'ensenyament a la ciutat i les escoles de primària en particular han experimentat un increment progressiu en les darreres dècades i també han diversificat l'oferta pel que fa a models pedagògics. Aquesta oferta, que qualifica i dona excel·lència a la tasca dels equips docents que treballen a diari a les aules de la ciutat, comporta necessàriament que els pares i mares implicats en l'educació dels seus fills vulguin optar per escollir el model que consideren més adient. Aquesta llibertat d'elecció es reconeguda repetidament en les diferents normatives referents a educació, si bé condicionada per les possibilitats existents.

Les famílies cada vegada estan més formades i consegüentment s'incrementen les expectatives vers el sistema escolar. El Consorci s'hauria d'anticipar a aquesta realitat, anant més enllà de l'estricta compliment de la legalitat i promovent l'ampliació de centres que treballen amb els models pedagògics més demandats. La informació referent a la demanda, i per tant la gestió que se n'hauria de derivar, no es pot desenvolupar únicament a partir de dades demogràfiques, sinó que també esdevenen necessaris els processos de participació, en els quals pares, mares i entitats puguin expressar les seves inquietuds i aquestes puguin ser recollides amb ànim d'incorporar-les a la planificació, en la mesura del possible.

La gestió actual del dèficit de places en barris o zones concretes de Barcelona, com ja s'apuntava, pot ser una estratègia útil i eficaç emprada de forma puntual, però en cap cas pot formar part d'un programa d'actuació. D'una banda, perquè la creació de grups addicionals en determinats centres comporten sempre la pèrdua d'un espai (una aula de desdoblament, l'aula de música, d'informàtica, etc.), cosa que, tot i que el centre educatiu ho gestionarà de la millor forma possible, és indubtable que suposa una pèrdua per al centre i els seu alumnat mentre duri l'escolarització d'aquell grup. De l'altra banda, perquè l'increment de ràtio suposa l'augment d'alumnes per aula i per tant detreu atenció a cada alumne en particular. Ambdues mesures resten qualitat a l'ensenyament, ja afeblit per altres retallades.

L'escola desenvolupa un paper clau en la integració al territori i en la cohesió social, per tant esdevé fonamental que l'infant pugui anar a un centre raonablement proper al seu domicili. Aquesta proximitat ha de facilitar la conciliació familiar, especialment complexa per a les famílies durant el període d'escolarització dels infants, més en el context de crisi econòmica en què ens trobem immersos.

b) Gestió del procés d'assignació de places

Més enllà de la planificació necessària, en el procés de gestió d'assignació de places, se segueix el procediment establert, però en determinades ocasions, es produeixen errors en el decurs d'aquest. En la situació exposada a continuació, aquesta circumstància conflueix amb la condició de *germans bessons*, també tractat al punt a) de l'apartat d'escoles bressol.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0569: procés de matriculació de germans bessons

El ciutadà que va presentar la queixa exposava que va formalitzar la preinscripció per escolaritzar els seus fills bessons a P-3 per al curs 2014-2015, i va entregar les sol·licituds a una escola concertada de l'Eixample. Tot i que les sol·licituds estaven complimentades correctament, per un error en la introducció de les dades, aliè a la família, es van assignar als dos menors números de desempat que lluny de ser correlatius, com estableix la normativa, eren molt diferenciats.

Explicava que quan l'error va ser detectat pel Consorci d'Educació de Barcelona, se'ls va reassignar el numero de desempat més petit, el resultat del qual va ser que els menors no van accedir a l'escola escollida com a primera opció, quan, en l'escenari inicial, un dels dos infants hi hauria accedit. També exposaven que durant el procés havien presentat escrits al Consorci d'Educació de Barcelona i no havien rebut cap resposta del Consorci d'Educació de Barcelona als seus escrits.

Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona es va considerar que l'Administració hauria pogut procedir de forma diferent en aplicació de la normativa per resoldre l'error, alhora que va obviar l'obligació de donar resposta per escrit.

La síndica va estimar parcialment la queixa ja que el Consorci d'Educació de Barcelona havia aplicat la normativa de preinscripció i matrícula, però no havia tingut en compte la singularitat de la situació i va recomanar al Consorci que vetllés per garantir un tracte just i igualitari als ciutadans, i que adoptés els mecanismes necessaris, en casos d'error de gestió. Així mateix, es va recomanar que respongués a totes les instàncies per escrit.

VALORACIÓ

L'error comés, i la forma de gestionar-lo posteriorment, va situar la família en una situació de greuge envers altres famílies que accedien a la preinscripció del primer curs del segon cicle d'educació infantil, en situació de normalitat.

La Resolució ENS/260/2014, de 7 de febrer, per la qual s'aproven les normes de preinscripció i matrícula d'alumnes als centres del Servei d'Educació de Catalunya i altres centres educatius, en els diversos ensenyaments sostinguts amb font públics, per al curs 2014-2015, a l'annex 1.6, ja preveu la possibilitat d'un error com el que es descriu i la solució que cal emprar, que es la que va aplicar el Consorci d'Educació

de Barcelona. Ara bé, la Llei 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, a l'article 74, determina que la competència per revocar un acte de gravamen o desfavorable correspon a l'òrgan que l'ha dictat. Així mateix, la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, a l'article 41.1 estableix que els titulars de les unitats administratives i el personal al servei de les administracions públiques que tinguin a càrrec seu la resolució o el despatx dels assumptes són responsables directes de la seva tramitació i han d'adoptar les mesures oportunes per tal de remoure els obstacles que impedeixin, dificultin o retardin l'exercici ple dels drets de les persones interessades o el respecte als seus interessos legítims, i han de disposar el que calgui per evitar i eliminar tota anormalitat en la tramitació de procediments. Per tant, en aquest sentit el Consorci d'Educació de Barcelona disposava de la possibilitat d'emprar altres procediments per resoldre la situació creada.

L'article 35.a de la Llei/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, estableix que els ciutadans tenen dret, en relació amb les administracions públiques, a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en els quals tenen condicions de persones interessades, i a obtenir còpies dels documents que contenen. En aquest sentit, el Consorci d'Educació de Barcelona ha de millorar els mecanismes de gestió de resposta escrita als ciutadans.

De l'informe emès per la Regidoria d'Educació i Universitats es desprèn que finalment, el Consorci d'Educació de Barcelona va assignar plaça als menors al centre que constava com a la segona opció, de les escollides per la família als formularis de preinscripció. Per tant el Consorci d'Educació de Barcelona va fer un esforç, posteriorment, per millorar la resposta a la família en la gestió del greuge.

172

c) Escoles en barracons

Al llarg del 2014, diferents ciutadans ens han fet arribar el seu malestar per la ubicació i permanència d'algunes escoles de primària en barracons. Una d'aquestes escoles és La Maquinista (exp. 283/2014, esmentat anteriorment a l'apartat d'infraestructures). Aquesta escola fa més de sis anys que està instal·lada *provisionalment* en barracons. Aquesta situació dificulta el desenvolupament d'un projecte educatiu integral amb normalitat, ja que hi ha conseqüències, com el fet d'haver de servir el menjar per als infants en dos torns diferents, que algunes criatures han de menjar a la mateixa classe, que no poden fer colònies d'estiu a la mateixa escola, etc.

La síndica va recomanar a la Regidoria d'Educació i Universitats que, conjuntament amb el Districte de Sant Andreu, possibiliti la construcció definitiva de l'escola, sense cap dilació, per tal de garantir un projecte i equipament escolar de qualitat en benefici i interès superior dels menors i de tota la comunitat.

3. Necessitats educatives especials

La Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona assenyala que totes les persones amb necessitats educatives especials tenen dret a una atenció singular,

preferentment en una escola inclusiva, d'acord amb les seves necessitats. L'escola inclusiva i la plena integració dels escolars amb diversitat funcional han estat una realitat aconseguida a través d'un llarg procés d'esforç de molts professionals de la docència, les famílies i entitats i també gràcies als canvis legislatius que han anat incorporant i promovent aquesta realitat. Novament, però, tornem a fer referència a la crisi econòmica que ha afectat la qualitat de l'ensenyament en general i de la qual els recursos específics no són una excepció.

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0551: monitoratge per a l'atenció d'alumnat amb discapacitats o NEE

La ciutadana que presenta la queixa exposava que durant el curs 2012-2013 hi havia dos infants amb necessitats educatives especials (NEE) en una escola de la ciutat, els quals tenien assignades 13 hores de monitoratge de vetlladora i que al curs 2013-2014, amb la incorporació d'un nou infant al centre amb necessitats de monitoratge de vetlladora, seguien disposant del mateix nombre d'hores. Després de la presentació de dues reclamacions al Consorci d'Educació de Barcelona, per part de l'escola i els pares, es va aconseguir passar, primer a 16 hores i després a 18 hores per a la franja d'educació infantil. Considerava que les 18 hores eren insuficients per cobrir les necessitats dels tres infants, cosa que ocasionava dificultats en l'atenció d'aquests tres infants i també en el procés educatiu de la resta d'alumnes.

En l'informe municipal que es va rebre, s'exposava que les hores de vetllador són assignades als centres educatius per la Comissió d'Assignació d'Hores de Vetllador. Aquesta comissió va se constituïda pel mateix Consorci i es comuna per als centres públics i concertats a fi que els criteris d'assignació siguin comuns. Els criteris per assignar les hores tenen en compte el nombre d'alumnes susceptibles de requerir el suport, les afectacions que pressenten i les previsions d'atenció que el centre organitza per atendre'ls amb recursos propis. L'informe també deia que existeixen dues borses d'hores independents i finites, una per a al centres públics i l'altra per als concertats, i és el Departament d'Ensenyament de la Generalitat el que estableix la quantitat d'hores de cada borsa.

En aquest cas la síndica va considerar la queixa parcialment ja que, encara que el Consorci d'Educació de Barcelona apliqui un procediment estandarditzat i amb criteris d'objectivitat i equitativitat, podria actuar de forma més proactiva per donar plena cobertura a les necessitats educatives dels infants amb necessitats educatives especials, que necessiten el suport d'un monitor. La síndica va recomanar a l'Ajuntament de Barcelona que promogués, davant la Generalitat de Catalunya, a través dels Consorci d'Educació de Barcelona, les condicions necessàries per incrementar les borses d'hores destinades al suport de monitoratge per atendre l'alumnat que presenta discapacitat o NEE o necessitats sanitàries diàries dels centres públics i concertats.

L'educació inclusiva té com a objectiu integrar l'alumnat divers, atenent les diferències individuals. Aquest procés d'inclusió és possible amb un compromís decidit de les famílies, els docents i els gestors de l'educació, en el marc d'una legislació que la reconegui, per tal de poder superar les dificultats que ho impedeixen i promoure les condicions necessàries per fer-ho possible, i incorporar, quan sigui necessari, recursos addicionals. Així doncs, la legislació, tant l'estatal com l'autonòmica, estableix, amb diferent terminologia, el concepte d'*educació inclusiva*, i fa referència a la igualtat de drets i oportunitats, així com a la qualitat de l'ensenyament, de forma extensa i detallada.

L'article 2.2 de la Llei orgànica 2/2006 diu que els poders públics han de donar prioritat al conjunt de factors que afavoreixen la qualitat de l'ensenyament, entre ells la dotació de recursos educatius, mentre que l'article 5.1 de la Llei 14/2010

determina l'interès superior de l'infant com a principi inspirador i fonamentador de les actuacions públiques. La normativa també fa referència a la necessitat de coordinació entre les administracions competents en matèria d'educació, cosa que es posa en pràctica a través de la creació del Consorci d'Educació de Barcelona. Però també estableix, tant a l'article 50 de la Llei 14/2010 com a l'article 71 de la Llei orgànica 2/2006, que les administracions competents han de disposar dels mitjans per tal que l'alumnat assoleixi el màxim desenvolupament. L'article 14 de la Llei orgànica 2/2006 detalla els aspectes que s'han d'atendre per a l'adequat progrés i desenvolupament dels infants, difícilment assolible amb les ràtios actuals, i sense el suficient suport de monitoratge. El nombre d'hores de què finalment disposa l'escola, la procedència d'una borsa d'hores finita i la distribució en funció de la disponibilitat, i no de les necessitats, ens remet a una intervenció que, tot i ajustar-se a la legalitat, s'allunya dels mitjans necessaris per assolir aquest màxim.

Les àmplies competències del Consorci d'Educació de Barcelona i de l'Ajuntament de Barcelona, en matèria d'educació, previstes en l'article 123 de la Carta Municipal de Barcelona, permeten esperar una actuació orientada a vetllar per l'aplicació de la normativa existent, i també a realitzar les accions necessàries per garantir la qualitat educativa a la ciutat.

B. ESPORT

174

La pràctica esportiva ha anat esdevenint, de forma gradual, un hàbit en la vida de molts barcelonins que progressivament han pogut comptar amb més equipaments esportius als seus territoris. En paral·lel, l'Ajuntament de Barcelona ha estat especialment compromès amb la promoció de l'esport i dels esdeveniments esportius (des de l'arribada de la democràcia i especialment amb l'efecte dels Jocs del 92), cosa que ha situat la ciutat en un lloc destacat internacionalment pel que fa a l'esport.

La xarxa d'equipaments esportius compta amb nombroses instal·lacions esportives, bé siguin centres esportius municipals, camps de futbol, poliesportius o instal·lacions singulars. A més a més, des de l'Institut Barcelona Esport s'ha dissenyat el Pla estratègic de l'esport 2012-2022, en el qual formula una sèrie de propòsits per prosseguir amb la millora de l'esport a la ciutat de Barcelona des de diferents perspectives.

Conceptes com el drets a la salut, al lleure i a l'entorn, que poden estar directament vinculats a l'esport, apareixen àmpliament reconeguts a la normativa existent. La Carta Municipal de Barcelona reconeix i situa la pràctica esportiva individual i col·lectiva com a factor fonamental per al desenvolupament integral de les persones i relaciona les competències municipals respecte d'aquestes des de la perspectiva de la promoció i la facilitació a l'accés de l'esport.

Aquest any, des de la Sindicatura, s'han tramitat dues queixes relacionades amb l'esport, una de les quals resta pendent de resolució ja que es segueix a l'espera de l'informe de l'Ajuntament de Barcelona. L'altra, que presentem com a expedient

il·lustratiu, tracta del tipus d'informació facilitada als usuaris sobre les condicions de pagament d'un centre esportiu municipal (CEM).

EXPEDIENT IL·LUSTRATIU

Expedient núm. 14Q0882: informació sobre condicions de pagament en un CEM

La persona interessada s'inscriu en un centre esportiu municipal aollint-se a una oferta estiuenca que li comportava l'estalvi de la matrícula. En el moment de formalitzar la inscripció no se li facilita còpia del contracte i se l'informa verbalment de les condicions de pagament. Des del CEM se li comunica, en diferents dates, de diverses variables sobre les condicions de pagament i quan davant la situació, el ciutadà opta per donar-se de baixa, se l'informa que s'ha generat un rebut per al mes següent. Considerava que no havia estat informat adequadament i això li havia ocasionat un greuge, ja que havia de fer efectiu el pagament d'un servei encara que no l'usés, i en cas de no satisfer el pagament, quedaria en situació de deute amb el CEM.

A la resposta facilitada per Tinència de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports es reconeix que el CEM va cometre una errada en no facilitar per escrit el procediment de fiança. Després d'analitzar els fets, el gestor ha assumit la seva errada i ha procedit a anul·lar l'anotació de pagament pendent en l'històric de la fitxa de l'usuari, que ja no haurà de pagar l'esmentada quota.

La síndica de greuges va estimar parcialment la queixa perquè, tot i que el CEM no havia facilitat la informació per escrit a l'usuari, havia assumit l'errada i anul·lat el càrrec pendent. Així mateix va recomanar que l'Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports vetlli per tal d'assegurar que els CEM ofereixen informació clara als usuaris sobre les condicions de les altes i les baixes en els centres.

175

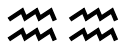
VALORACIÓ

L'Ajuntament de Barcelona va aprovar una Mesura de Govern sobre el Pla estratègic de l'esport en el qual es compromet a millorar la xarxa d'equipaments esportius de la ciutat i garantir una oferta esportiva pública en les millors condicions d'accessibilitat, proximitat i qualitat. D'altra banda, l'article XXI de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat estableix que "les autoritats municipals faciliten la participació activa de l'esport i fan possible que les instal·lacions necessàries per a la practica esportiva estiguin a la disposició de tots els ciutadans i ciutadanes".

Els centres esportius municipals, basats en un model de gestió externa, es caracteritzen, entre d'altres, per oferir una bona relació qualitat-preu. En aquest sentit, i en compliment de la normativa exposada, cal que l'Ajuntament de Barcelona vetlli perquè l'atenció al públic segueixi aquests mateixos canons de qualitat.

Unes altres pràctiques esportives que cal tenir en compte són aquelles que es desenvolupen de manera informal a l'espai públic, convivint amb els altres usos habituals i que poden generar molèsties veïnals. L'Administració municipal, en la gestió d'aquesta realitat, disposa d'un ampli ventall de possibilitats que no sempre desenvolupa. Un exemple d'aquesta gestió es posa de manifest en una de les queixes rebudes a la Sindicatura, en què, en aplicació de l'Ordenança de Mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona, a un ciutadà se li imposa una sanció de 1.125 € per jugar al criquet a la plaça de les

Caramelles, resultant la consideració dels fet com a infracció greu. La queixa va ser estimada per la síndica ja que s'apreciava desproporció entre el fet infractor, la sanció prevista i la finalitat perseguida per la norma municipal. En una ciutat diversa i cosmopolita com Barcelona, sorgeixen noves manifestacions esportives que comporten també noves necessitats. Així, en el cas del criquet, o altres esports practicats en condicions similars, caldria promoure l'exercici d'aquests en espais adequats en un entorn proper, aprofitant l'hàbit instaurat de la practica esportiva entre aquests joves. Aquest exemple també posa de manifest les diferències de gestió davant la manca d'espais alternatius adequats, si comparem l'actuació a la plaça de les Caramelles i a l'espai veí de la plaça dels Àngels, on és habitual la presència de patinadors, durant tota la franja diürna.



TÍTOL III: CONCLUSIONS, REFLEXIONS I RECOMANACIONS

Les ciutats signatàries implanten en el seu territori mecanismes preventius:
- *mediadors socials o de barri, en particular a les àrees més vulnerables;*
- *ombudsman municipal o defensor del poble com a institució imparcial.*

Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat

177

Títol III CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

III. 1 UNS TEMES D'ESPECIAL ATENCIÓ

- A Hàbitatge
- B El medi ambient
- C Transport públic i vialitat
- D L'accessibilitat i el dret a la vida independent
- E Llicències d'activitat econòmica
- F El treball al servei públic
- G Hisenda municipal
- H Serveis socials
- I Prostitució
- J Assentaments poblacionals irregulars
- K Infància en risc i igualtat d'oportunitats

III. 2 EPÍLEG: EL FUTUR DE LA SINDICATURA DE GREUGES

En aquest títol tercer de l'informe es presenten un seguit de recomanacions que són fruit de l'experiència assolida al llarg del mandat de la síndica –que és en la seva etapa final– i que tenen per objecte informar el Consell Municipal d'algunes accions que es consideren justes i necessàries per avançar en l'assoliment dels drets humans a Barcelona.

La primera conclusió que es decanta del filtratge analític de les queixes que hem rebut aquest any, i de les que s'han repetit any rere any, és que encara hi ha a la nostra ciutat moltes diferències socials i que aquestes desigualtats no es fonamenten en la utilitat comuna. Per tant malgrat que totes les persones neixen lliures i iguals en drets, a moltes de les que conviuen entre nosaltres no se les tracta com a iguals ni en drets ni en oportunitats.

L'afirmació de la utilitat comuna com a única justificació de possibles diferenciacions entre persones és a l'article primer de la Declaració de drets de l'home i del ciutadà del 1789. Una declaració equivalent a nivell local hi és a la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat: *La ciutat és espai col·lectiu que pertany a tots els seus habitants que tenen dret a trobar-hi les condicions per a la seva realització política, social i ecològica, cosa que comporta assumir també deures de solidaritat.*

Vetllar pel compliment de les obligacions del Govern municipal per assolir aquests drets és la funció de la Sindicatura de Greuges, que, ara ja per imperatiu legal, és la institució municipal que té la funció de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans i ciutadanes de Barcelona.

La conclusió d'aquest any és que si no apostem de debò per la igualtat de drets, per la igualtat davant la llei i per la igualtat d'oportunitats de tothom, mai no assolirem la justícia social. Per arribar-hi cal abans de res creure-hi, i per als que hi creguin presenta aquesta síndica un seguit de propostes o recomanacions que responen al sentiment ciutadà expressat a aquesta institució i que traslladem als membres del Consell perquè les valorin.



A HABITATGE

Al llarg dels anys aquesta Sindicatura ha anat manifestant la seva preocupació per les famílies que han exposat la seva dificultat d'accedir o mantenir un habitatge, i ha constatat la importància de quantificar la situació de l'oferta i demanda d'habitatge públic com l'única manera possible per conèixer la situació real de la necessitat d'habitatge i així poder avançar adequadament en la planificació del parc públic. S'ha demanat reiteradament per la Sindicatura de Greuges de Barcelona l'elaboració d'un cens dels habitatges públics i de la seva situació d'ocupació i disponibilitat, avaluar l'oferta i la demanda d'habitatge públic de lloguer per a les persones amb les rendes més baixes, i també avaluar l'eficàcia i eficiència de la política d'habitatges dotacionals o l'impacte sobre el mercat de lloguer dels habitatges autoritzats com d'ús turístic. Tota aquesta anàlisi quantitativa és absolutament necessària per a una distribució adequada dels escassos recursos existents d'habitatge prioritzar la recuperació d'habitatges infrautilitzats i establir les bases reals d'una nova política d'habitatge eficient.

Un any més la síndica ha pogut detectar la necessitat insatisfeta de moltes famílies de la ciutat de gaudir d'un habitatge digne i assequible. Les queixes rebudes posen de manifest les dificultats de les famílies que es veuen privades per diferents motius del seu habitatge habitual, d'accedir a un habitatge de lloguer social a la ciutat de Barcelona, sigui a través del Registre de sol·licitants o del Fons de lloguer social per a emergències.

Les queixes rebudes són indicatives de la contradicció que existeix actualment a la ciutat de "famílies sense llar i de llars sense famílies". La preocupació de la Sindicatura per superar aquesta contradicció, manifestada any rere any i sense resposta efectiva per part dels governs de la Generalitat ni de l'Ajuntament, podria estar en vies de millora ja que, finalment, s'anuncia la voluntat política de resoldre-la amb l'aprovació de programes per a la detecció i foment del lloguer dels habitatges desocupats (*Butlletí del Consell de l'Habitatge Social de Barcelona*, novembre de 2014), de construcció de noves promocions en solars ja disponibles, i d'acords amb entitats d'iniciativa social per gestionar habitatges del mercat privat amb la

subvenció de l'Ajuntament, segons l'informe municipal presentat al Plenari extraordinari, el mes de novembre. Possiblement prioritzar la posada en marxa dels programes previstos de captació d'habitatges del mercat privat disminuiria la distància actual entre oferta i demanda d'habitatge protegit d'una manera més ràpida a curt termini sense necessitat d'esperar la construcció de les noves promocions previstes. Un obstacle a aquesta línia de captació d'habitatge privat està en la política municipal i autonòmica de turisme que afavoreix la conversió d'habitatges de residència veïnal buits en recursos d'ús turístic molt més lucratiu per als seus propietaris que el lloguer ordinari.

Des de la posada en funcionament l'any 2009 del Registre de Sol·licitants d'Habitatge de Protecció Oficial, la institució de la Síndica de Greuges de Barcelona ha rebut queixes vinculades a l'accés al parc públic d'habitatge social i als criteris que s'apliquen per accedir a un habitatge d'emergència social. Des d'aleshores també s'ha denunciat l'escassetat d'habitatge social i s'ha demanat la intervenció de la síndica per reclamar l'increment del parc d'habitatge dotacional públic i la revisió dels criteris d'accés als habitatges d'emergència social per donar resposta a les demandes que, tot i presentar una situació de necessitat d'habitatge, en queden excloses.

L'any 2012, a causa de l'increment de situacions de necessitat d'habitatge detectades i la insuficient resposta municipal, vam recomanar elaborar amb urgència un pla de xoc per a la creació d'un parc públic d'habitatge social que fes de Barcelona la ciutat capdavantera en la garantia del dret a l'habitatge digne, destinat prioritàriament a la població en risc d'exclusió social.

La manca d'iniciatives per facilitar la realització del dret a l'habitatge ha estat expressada per aquesta institució al llarg dels anys i s'ha sol·licitat la recerca de fórmules alternatives i creatives per poder donar sortida a la creixent demanda d'habitatge de lloguer assequible i això és el que anuncia l'actual Govern amb les diferents mesures previstes per ampliar el parc de lloguer social, com el Pla Empenta, el Pla 100x1000, les diferents mesures per mobilitzar els pisos buits i destinar-los a lloguer social. Caldrà insistir en la realització de totes les mesures previstes per tal que aquest augment del parc d'habitatge social sigui proporcional a la demanda perquè malgrat l'increment del parc d'habitatge social a la ciutat des de l'any 2010, el nombre d'habitatges continua sent totalment insuficient per la creixent pèrdua de l'habitatge de moltes famílies i la impossibilitat de llogar un habitatge del mercat privat.

Per tal de pal·liar l'escassetat de promocions d'habitatge dotacional per a col·lectius vulnerables socialment i econòmicament, aquesta Sindicatura ha anat recordant, des de fa anys, que la coordinació entre els serveis d'habitatge i els serveis socials és bàsica per aplicar polítiques conjuntes que permetin millorar l'eficiència dels recursos d'habitatge i d'allotjament temporal i de prestacions econòmiques bàsiques per al manteniment de l'habitatge propi. Les recomanacions fetes per aquesta Sindicatura des de l'any 2010 i en posteriors informes anuals han anat en la línia de modificar el Reglament d'accés als habitatges d'emergència social perquè no donava resposta a les necessitats reals de la població. L'any 2012 el CHB va anunciar l'elaboració d'un nou projecte i la síndica va demanar –en l'informe anual– la seva presentació urgent i que el seu contingut donés resposta amb garantia de dret a totes

les situacions de necessitat a protegir d'acord amb la Llei de l'habitatge. El mes de juliol de 2014 es va aprovar el nou Reglament i aquesta Sindicatura va defensar en les al·legacions prèvies a la seva aprovació –així com en un informe posterior– que les restriccions per a l'accés a un habitatge d'emergència social no eren justificables. Aquesta limitació d'accés a un habitatge d'emergència social s'entendria en un altre moment futur en què el parc d'habitatge públic de la ciutat donés resposta suficient a la realitat que reflecteix el Registre de Sol·licitants d'Habitatge de Protecció Oficial. Cal recordar que una part molt important de les persones inscrites estan per sota de la possibilitat d'accedir a un habitatge del mercat privat: 62,9 % de les sol·licituds tenen uns ingressos per sota de l'1,40 de l'IRSC, és a dir, tenen uns ingressos inferiors a 14.910 € anuals. D'aquests, un 14,5 % de les sol·licituds tenen ingressos econòmics anuals inferiors al 0,37 % de l'IRSC, és a dir, ingressen menys de 3.976,07€ anuals (dades del Consell de l'Habitatge Social del mes de gener de 2014).

La necessitat manifestada per la síndica era que la revisió del Reglament ampliés els supòsits per accedir a un habitatge de lloguer social per a aquelles persones que, davant la pèrdua del seu habitatge, no podien de cap manera llogar un habitatge del mercat privat, malgrat les ajudes econòmiques dels serveis socials per pagar l'entrada demanada pel propietari, a la signatura del contracte. La síndica expressava que en la nova regulació s'hauria d'establir amb garantia de dret subjectiu l'empara de les situacions de totes les persones en situació de vulnerabilitat extraordinària i excepcional, com és, entre d'altres, no tenir ingressos econòmics.

181

Aquest any 2014 s'han repetit les queixes que posen de manifest la precarietat residencial de moltes famílies de la ciutat. Al mateix temps que denuncien l'escassetat d'habitatges de lloguer social i la insuficiència de noves promocions d'habitatges dotacionals, també es manifesten els greuges que pateix la ciutadania per no poder accedir a un habitatge d'emergència social a causa dels impediments continguts als reglaments, el nou i el vell, que regulen aquest accés.

Continuen havent-hi en el nou Reglament restriccions excessives per accedir a un habitatge d'emergència social quan la persona sol·licitant està vivint en una situació d'urgència i emergència social com és la d'haver perdut el seu habitatge habitual o viure en unes condicions molt precàries.

La restricció d'accés a un habitatge d'emergència social comença amb la manca de dotació d'habitatges suficients per donar resposta a les sol·licituds d'un habitatge d'emergència. L'adjudicació de 15 a 20 habitatges d'emergència al mes, no pot donar resposta a la situació d'emergència residencial de la ciutat. Aquest any, com ja s'ha dit en anteriors informes, es considera que caldria constituir un fons d'habitatges de lloguer social suficient per donar sortida a totes les situacions d'emergència.

Mentre que un 65 % de les sol·licituds d'habitatge d'emergència social que han estat admeses a tràmit són estimades, tot i que no hagi disponibilitat immediata, la resta de sol·licitants queda en una situació d'indefensió absoluta i de vulnerabilitat per la manca de recursos públics d'allotjament social.

Altres restriccions s'observen en la valoració de necessitat d'habitatge, per exemple, mentre que la causa de la pèrdua és per impagament del lloguer, que ha arribat a ser

del 94 % dels casos estudiats per la Mesa d'Emergència, aqueta ha considerat en molts altres casos que la pèrdua de l'habitatge per impagament del lloguer havia estat per causa imputable al llogater per no haver pogut demostrar la manca d'ingressos suficients per seguir pagant el lloguer contractat. Aquesta causa de denegació ha estat contestada repetidament per la Sindicatura ja que l'entén mancada de base legal, i per tant injusta; posteriorment el nou Reglament d'emergències va donar cobertura normativa a aquesta classe de denegació, però tot i això hem de seguir qüestionant la legitimitat de la presumpció.

L'eliminació en el nou Reglament d'emergències de 2014 del criteri de necessitat d'habitatge per a les persones que han d'abandonar l'habitatge habitual per raons de violència de gènere no sembla adequat ja que, si bé es cert que aquesta no és l'única via d'accés a un habitatge o a un programa residencial, considerem necessari mantenir-la per ser la més àgil. Sobretot si tenim en compte que des de l'any 2011 no hi ha hagut cap nova promoció dotacional per a aquest col·lectiu de dones. En canvi, el criteri utilitzat –que també havia estat demanat per la síndica– d'incloure les persones que pateixen una discapacitat és molt positiu, perquè malgrat ser també un col·lectiu susceptible de promocions dotacionals, no n'hi ha hagut suficients per donar resposta a la demanda expressada.

Altres criteris restrictius del nou Reglament d'emergències de 2014, que considerem poc adients pel greuge que representen, són la exigència d'uns ingressos mínims, un any d'empadronament a la ciutat, i a més per als estrangers tenir el permís de residència vigent. Per exemple, les persones que no tenen els ingressos mínims exigits no tenen, ara per ara, cap mena de recurs públic d'habitatge efectiu. Tampoc el tenen les persones que no tenen actualitzat el permís de residència al nostre país, circumstància que sovint és deguda a una pèrdua de feina que ha impossibilitat la renovació del permís de residència ja autoritzada anteriorment. Finalment, l'exclusió de les persones que no tenen una residència mínima continuada d'un any prèvia a la presentació de la sol·licitud d'un habitatge d'emergència, sense tenir en compte les situacions excepcionals que han motivat la marxa temporal de la ciutat, com per exemple l'acceptació d'un treball temporal en altre municipi, pot suposar un greuge per a moltes d'elles.

Entre les situacions que es modifiquen però que, al nostre parer no suficientment, volem fer referència a les situacions de necessitat d'habitatge en què hi ha menors d'edat afectats. La vinculació de l'accés a l'habitatge d'emergència amb un informe de l'Equip d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (EAIA) pot comportar una situació de desemparament d'aquests menors ja que les situacions de risc dels infants s'han de treballar, a partir de la Llei 14/2010, dels drets i oportunitats en la infància i l'adolescència (LDOIA), amb els recursos i serveis socials del territori a fi d'eliminar-les, sense entrar en una possible situació de desemparament que inevitablement ha de ser tractada per la Direcció General de la Infància i Adolescència (DGAIA) amb informe de l'EAIA. Es a dir, un informe dels serveis socials bàsics municipals en què s'acrediti la situació de necessitat d'un habitatge quan hi ha menors a la família hauria de ser suficient per no vulnerar els drets dels infants i satisfer l'interès superior d'aquestes persones, tal com estableix la LDOIA.

En acabar l'any, pel que fa a la regulació dels habitatges d'emergència, es vol fer constar l'esperança que comporta l'aprovació unànime, per part del Plenari de

l'Ajuntament el mes de desembre de 2014, de la proposició d'un grup municipal de revisar el nou Reglament d'habitatges d'emergència social, perquè permetrà obrir un debat i un procés de participació sobre les necessitats d'habitatge d'emergència i les prioritats a atendre amb la possibilitat que s'incorporin les modificacions resultants del procés de participació i debat que permetin incloure situacions molt greus avui desateses.

Finalment hem de deixar constància una vegada més del gran perjudici que suposa per al parc d'habitatges de lloguer a preus assequibles a la ciutat la proliferació d'habitatges d'ús turístic que l'Ajuntament ha tolerat en detriment de la funció social de la propietat de l'habitatge. Entenem que la futura regulació en estudi ha de fixar límits temporals a aquesta explotació mentre no s'assoleixi la cota de solidaritat urbana, i que no pot permetre's que se segueixi destruint el patrimoni residencial de la ciutat, perquè cada vegada que s'autoritza aquest canvi d'ús de l'habitatge amb una simple comunicació del propietari per destinar-lo al mercat turístic s'autoritza a perdre la finalitat social de la propietat i una família resident ja no podrà ocupar-lo; a més, la detracció de milers d'habitatges del mercat de lloguer per aquesta via repercuteix fortament en l'increment dels preus de lloguer ordinari a la ciutat.

RECOMANACIONS

Després de la valoració de les queixes resoltes aquest any i la revisió de les recomanacions fetes en anys anteriors i no incorporades en la pràctica municipal, considerem que cal:

- **Impulsar i dotar de pressupost suficient les actuacions preventives** iniciades per evitar la pèrdua de l'habitatge de les famílies amb dificultats per seguir pagant el lloguer.
- **Nodrir suficientment el fons d'habitatges de lloguer social** per tal que des de la Mesa de Valoracions de les sol·licituds d'habitatge d'emergència es puguin adjudicar habitatges a totes les persones que en tenen necessitat per pèrdua del seu o perquè no poden seguir vivint en el seu domicili i no poden accedir a un habitatge del parc de lloguer privat.
- **Impulsar un parc d'allotjaments socials suficients**, propis de l'Administració o amb conveni amb entitats socials, que doni resposta a les demandes d'habitatge protegit quan la situació no és d'emergència i eviti un futur risc d'exclusió social de les persones i famílies necessitades.
- **Acomplir el mandat legal de prioritzar l'interès superior dels infants**, vetllant perquè sempre es tingui en compte que quan hi hagi menors a la família es prioritzi l'actuació preventiva i coordinada entre serveis socials i habitatge per evitar la pèrdua de l'habitatge i, si no s'aconsegueix, oferir sempre un allotjament residencial adequat, temporalment, mentre no es pugui accedir a un habitatge de lloguer social.

B
EL MEDI AMBIENT



Sota l'epígraf medi ambient s'engloben qüestions que fan referència a aquells aspectes de l'entorn físic que fan possible gaudir d'una vida digna i de qualitat amb el màxim respecte possible a les condicions naturals.

Les intervencions més freqüents de la síndica de greuges en aquest àmbit acostumen a estar relacionades amb les pertorbacions que la ciutadania pateix per comportaments incívics. Així, de llarg, les queixes més freqüents són aquelles que fan referència a les molèsties per soroll.

No obstant això, però, no s'han rebut queixes referents als efectes que pot provocar la contaminació atmosfèrica. Aquests efectes no resulten fàcilment comprovables. La manca de reclamacions per l'estat de la qualitat de l'aire no significa que el problema no existeixi o sigui indiferent a la ciutadania. La ciutat de Barcelona i el seu entorn metropolità, en les zones urbanes de més trànsit, no aconsegueix assolir els valors òptims d'aire net de contaminants, si bé s'han aconseguit avenços.

Existeixen normes d'obligat compliment i instruments de previsió i planificació per lluitar contra la contaminació de l'aire. Recentment el Govern de la Generalitat ha aprovat el Pla d'actuació per a la millora de la qualitat de l'aire a les zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric i aquest any 2015 finalitza la vigència del Pla de millora de la qualitat de l'aire. L'execució d'aquest Pla ha significat un esforç en la contenció del problema de contaminació de l'aire, però encara queden propostes i recursos que posar en marxa, sobretot en matèria de circulació de vehicles i activitat industrial i portuària.

Com ja s'ha dit, les queixes per contaminació acústica són les més freqüents en aquest apartat. La contaminació acústica es manifesta en forma de sorolls provocats per les activitats industrials o d'oci i pel funcionament d'aparells domèstics i l'activitat del veïnat. Destaca, com a motiu de queixa, la contaminació acústica provinent dels establiments de concurrència pública i més específicament de les terrasses instal·lades a la via pública i dels clients que romanen al carrer un cop les terrasses han tancat.

La Llei 42/2010, de 30 de desembre, va modificar la Llei 28/2005, de 26 de desembre, coneguda popularment com a Llei antitabac. Com a conseqüència d'aquesta modificació, a partir del 2 de gener de 2011, va quedar prohibit fumar a l'interior dels establiments de concurrència pública. Aquest fet va provocar la proliferació de les terrasses i vetlladors a la via pública on sí que es pot fumar. Per tant, una part important de l'activitat dels establiments de restauració i d'oci s'ha desplaçat a l'aire lliure. Així, el soroll provocat pels clients de les terrasses, l'elevada concentració d'aquestes a determinats punts de la ciutat i la sortida i entrada dels clients dels locals de concerts o sales de festa amb especial rellevància a determinats punts de la ciutat han protagonitzat la majoria de queixes presentades en matèria de contaminació acústica. També s'han atès queixes per la contaminació acústica provocada per la celebració de revetlles o concerts populars a l'aire lliure, però en nombre molt menor.

Amb una certa freqüència també s'han atès, al llarg d'aquests darrers anys, queixes pels sorolls provocats per la recollida nocturna d'escombraries i pels aparells d'aire condicionat, sovint instal·lats sense respectar les normes municipals o sense la necessària supervisió tècnica.

No obstant això, i al contrari del que es podria pensar, es pot dir que el soroll provocat pel transit de vehicles als carrers de Barcelona no ha estat objecte de queixes freqüents dirigides a la síndica de greuges.

La síndica s'ha dirigit a l'Ajuntament per manifestar que sovint el temps de resposta municipal per comprovar els episodis de contaminació acústica, i en el seu cas ordenar-ne la correcció, resulta del tot desproporcionat. A més ha recordat a l'Ajuntament que la no-aplicació de mesures cautelars provoca que, durant un temps llarg, les víctimes hagin de suportar intensitats de soroll per sobre dels llindars màxims tolerats amb el corresponent deteriorament de la salut i de la qualitat de vida i la invasió del seu àmbit de vida privat. Al llarg d'aquests darrers anys, no s'ha observat que l'actuació municipal hagi millorat tot el suficient en la capacitat d'intervenció en el cas de situacions de contaminació acústica comprovada.

També s'ha suggerit a l'Ajuntament l'aprovació de plans d'usos per a zones concretes que puguin veure's afectades per una excessiva concentració d'activitats generadores de soroll. No obstant això, els plans d'usos per limitar una determinada activitat haurien de ser instruments preventius i no tan sols pal·liatius quan el problema ja ha aparegut. L'Administració municipal ha d'avançar-se als esdeveniments, cosa no sempre fàcil, però sempre necessària. En el cas de l'excessiva concentració d'activitats de restauració a determinades zones del Poble Sec, l'Ajuntament ha trigat a prendre la decisió d'adoptar el corresponent d'usos.

A aquelles zones de la ciutat on hi ha una excessiva concentració de locals d'oci i on la molèstia principal és la concentració de clients a l'entrada i sortida dels locals i les conductes incíviques, la síndica ha suggerit emprar instruments de planificació urbanística per preveure els usos permesos en una determinada zona, l'ús dissuasiu de la presència de la Guàrdia Urbana i fer recaure el sobrecost de la intervenció d'aquest cos i dels serveis de neteja suplementària en els titulars dels negocis que es beneficien de l'activitat lúdica. La realitat és que malgrat la intervenció de la Guàrdia

Urbana i dels agents cívics, que reclamen conductes cíviques, els problemes continuen, especialment a la zona més afectada coneguda com el Triangle Lúdic del Poblenou.

Els sorolls provocats per les tasques de recollida de residus urbans dipositats als contenidors també han estat motiu de queixa i de petició d'intervenció de la síndica de greuges. La concessió dels serveis de neteja urbana i recollida de residus atorgada l'any 2009 i amb vigència fins a l'any 2017 va significar una important millora en la incorporació de vehicles menys contaminants i menys sorollosos. Així, la previsió era passar d'un percentatge del 89 % de vehicles amb motor dièsel al 35 % amb motor biodièsel, del 8 % amb motor elèctric al 30 %, i d'un 8 % de vehicles amb motor de gas a una quota del 35 %. D'altra banda, s'han realitzat modificacions en els vehicles per tal d'insonoritzar la *tolva* i el motor encapsulant-lo. Malgrat aquestes importants renovacions i millores en els vehicles, es continuen rebent queixes per les molèsties que, per sorolls, ocasionen les operacions de buidatge dels contenidors quan es realitzen en horari de descans nocturn. El soroll, essencialment, es provocat pel funcionament dels motors en el moment d'aixecar i dipositar els contenidors, el provocat pel contenidor mateix i el provocat per la caiguda dels materials a la *tolva* i ocasionalment per veus i crits de les persones que hi intervenen.

Conscients de la dificultat a aplicar noves millores tècniques en els vehicles i els mecanismes de descàrrega, de la dificultat a programar els circuits i l'horari de recollida de manera que es conciliïn amb l'estructura de la trama urbana, el trànsit de vehicles i transport en horari diürn i l'horari de recepció de deixalles, la síndica de greuges ha suggerit estudiar la possibilitat de canviar periòdicament els itineraris o els horaris de recollida de manera que es distribueixin tan equitativament com sigui possible les molèsties provocades per la prestació d'un servei públic essencial i es perseveri en l'assaig i la recerca de millores en el sistema de recollida de manera que es disminueixi al màxim possible les molèsties.

També s'han fet suggeriments per tal d'estudiar la possibilitat de disminuir el nombre de contenidors quan per ser excessiu el seu nombre no arriben a omplir-se i, per tant, així disminuir també les operacions de descàrrega, alhora que es faci també una crida de col·laboració a la ciutadania per si aquest fet provoca un major desplaçament per dipositar les deixalles. Cal reconèixer, però, que més enllà de les millores incorporades en la motorització dels vehicles amb la nova contracta del servei de l'any 2009 i algunes millores implantades al llarg dels darrers anys en l'encapsulament del motor i de la *tolva*, no s'han aconseguit millores substancials per fer disminuir el soroll i desplaçar part de la recollida a l'horari diürn.

Finalment, cal fer una menció a les també freqüents queixes per una manca d'intervenció suficient dels serveis municipals davant de molèsties ocasionades per sorolls veïnals provocats pel funcionament d'electrodomèstics, animals domèstics, aparells de ràdio o televisió o festes particulars. Aquests tipus de molèsties són difícils de combatre ja que depenen no tant de les característiques tècniques o d'aïllament de la font sonora com del comportament i la consciència cívica dels ciutadans responsables.

Tant la normativa de rang legal com la municipal preveuen aquest tipus de molèsties i la necessitat de combatre-les. En aquests episodis de contaminació acústica, tan

diferents dels ocasionats per una activitat econòmica, resulta eficaç l'actuació dels serveis de la Guàrdia Urbana i dels serveis de mediació de què disposa l'Ajuntament. En qualsevol cas, l'Ajuntament no pot excusar la seva intervenció en aquests tipus de conflictes, com en algunes ocasions ha fet, amb l'argument que es tracta de conflictes entre particulars.

La síndica de greuges sempre s'ha mostrat disconforme amb aquesta actitud municipal quan s'ha produït i ha recordat quines són les obligacions que el mateix Ajuntament s'ha autoimposat en aquesta matèria. Malgrat això, esporàdicament, alguns districtes han continuat informant als ciutadans que, com que es tracta de conflictes entre particulars, els serveis municipals no poden intervenir.

Finalment, en aquest apartat també fem menció d'aquelles queixes en què ha estat reclamada la intervenció de la síndica de greuges i que tenen a veure amb els animals domèstics.

Les queixes poden fer referència a les molèsties que poden ocasionar per sorolls, creació de perills potencials i brutícia als espais públics o pel tracte que aquests reben. Sobre el tracte rebut podem mencionar algunes queixes rebudes per disconformitat amb les tècniques utilitzades per al sacrifici de coloms per tal de controlar-ne la població.

Amb relació al soroll provocat pels lladrucs, aquest tipus de molèstia pot ser assimilable a les resta de molèsties de caire domèstic i per tant aplicable allò que ja s'ha dit sobre la forma de poder-les combatre.

Els animals domèstics tenen carta de naturalesa en el conjunt de la vida social i constitueixen part essencial de la vida de moltes persones ja que formen part del seu benestar integral i equilibri emocional.

No obstant això, apareixen conflictes com la disputa de l'escàs espai públic que ha de ser compartit pels ciutadans en general, tinguin o no mascotes, els agradin o no les mascotes i els animals que necessiten espai per córrer i per fer les necessites fisiològiques. Els conflictes es concreten en el temor que poden patir algunes persones davant dels animals lliures, la brutícia de l'espai públic i el deteriorament de les zones verdes dels jardins públics.

La síndica de greuges s'ha manifestat, en diferents ocasions, en el sentit que calia que l'Ajuntament aclarís quin era el règim adequat per a la conducció de gossos als espais públics ja que la normativa municipal era diversa i contradictòria. En qualsevol cas, la síndica recomanava que els gossos anessin lligats i sota el control d'una persona responsable de la seva conducció.

Amb l'aprovació, el passat 25 de juliol, de la nova Ordenança de protecció, tinença i venda d'animals s'aclareix el règim de conducció dels gossos als espais públics que, en general, hauran d'anar lligats al seu responsable si bé l'entrada en vigor de la norma general es difereix 18 mesos fins al moment en què s'hagin determinat els espais reservats per a animals en cada barri.

En qualsevol cas, tant en tot allò que fa referència als diferents aspectes en què es manifesta la contaminació acústica, la neteja de les vies públiques, així com les molèsties que puguin provocar els animals domèstics, si bé la intervenció dels responsables públics és inexcusable per ordenar i fer complir les normes que faciliten la convivència social, en la major part de les ocasions la responsabilitat primordial és dels ciutadans que amb el seu comportament i hàbits cívics han de facilitar l'harmonia social i el mínim d'intervenció possible dels serveis municipals com a darrers garants.

En síntesi, i a mode de resum, la síndica de greuges recomana:

- **Limitació i control d'horaris dels locals de pública concurrència:** programar i aplicar sistemàticament mesures de control estricte del compliment horari per part dels establiments de pública concurrència amb la possibilitat de limitar-lo perquè les seves activitats no interfereixin amb l'horari de descans del veïnat.
- **Control dels horaris de les festes populars en horari nocturn:** als espais públics cal que els districtes i la Guàrdia Urbana facin complir els horaris de finalització, les limitacions de valors d'intensitat acústica, i respectar el criteri de tradició o arrelament popular a l'hora d'autoritzar-los.
- **Eficàcia del control de la contaminació acústica:** millorar el temps de resposta dels serveis municipals entre la comprovació d'un episodi de contaminació acústica denunciat i la seva correcció efectiva o el seu cessament per l'aplicació de mesures cautelars. En aquests casos l'Ajuntament no ha de deixar d'intervenir en conflictes per molèsties per sorolls d'origen veïnal malgrat que es tracti de conflictes entre particulars.
- **Millora de la tècnica del nivell sonor de la recollida d'escombraries:** cal continuar treballant i adoptant innovacions tècniques i organitzatives per tal que el servei de recollida de residus urbans en horari nocturn provoqui el mínim de molèsties possibles, i s'assagin, si és possible, nous horaris, rotacions, nous itineraris i nous sistemes de recollida.
- **Eradicació decidida i definitiva dels focus incontrolables:** planificar amb la participació del veïnat l'eradicació definitiva i en un termini raonable dels focus irritants que alteren sistemàticament la vida de determinants barris residencials (la Llacuna del Poblenou, la Vila de Gràcia, Poble Sec...) amb activitats que generen directament o indirectament nivells de soroll que perjudiquen la salut i la intimitat dels domicilis familiars.



La mobilitat a la ciutat i el transport públic en concret és un assumpte de gran interès per a totes les persones que habiten la ciutat o hi transiten. Destacarem dos aspectes d'aquesta matèria en els quals la Sindicatura de greuges ha intervingut de forma sistemàtica des de la seva creació: el control dels títols de transport públic i l'ús de la bicicleta, i en especial durant aquest mandat.

189

Com ja s'ha indicat en el títol II d'aquest informe, l'Ajuntament ha de promoure polítiques de transport i de comunicació basades en criteris de sostenibilitat, que fomentin la utilització del transport públic, la millora de la mobilitat i garanteixin l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda. L'Ajuntament, conjuntament amb altres administracions públiques concurrents, ha de gestionar i ordenar la complexitat d'interessos que conflueixen en l'àmbit de la mobilitat (transport públic versus privat, vehicles motoritzats, ciclistes, vianants) i aquestes funcions han d'exercir-se per mitjà de la prevenció, la promoció, l'ordenació i el control.

En aquest treball de supervisió i defensa dels drets dels viatgers urbans és de justícia destacar la bona col·laboració amb la Sindicatura de Greuges per part de BSM, en general, pel que fa al transport públic amb bicicleta (Bicing), i de Transports Metropolitans de Barcelona (TMB), sense que això pressuposi una acceptació general de les recomanacions que els fa aquesta Sindicatura, que han estat nombroses i continuades a llarg del temps. Valorem positivament la immediatesa de les respostes a les queixes, així com a les recomanacions; aquest fet ha facilitat la comprensió i confiança dels usuaris i també un bon nombre de revisió de penalitzacions.

És necessari també destacar en sentit contrari l'oposició a la col·laboració amb aquesta institució per part de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) pel fet de no permetre la supervisió directa dels expedients sancionadors i limitar-se a facilitar l'estricta informació interadministrativa que imposa la legislació de règim jurídic de les administracions públiques, sense tenir en compte que la Sindicatura de Greuges

de Barcelona representa el ciutadà o ciutadana interessats i que, per tant, com a mínim pot accedir a la mateixa informació que els ciutadans interessats que demanen la seva intervenció; i també sense tenir en compte que són els representants de l'Ajuntament a l'AMB els que –per imposició del Reglament orgànic de la sindicatura– fan la petició d'informació sobre els presumptes greuges a petició de la síndica; és a dir, els òrgans de govern de l'AMB deneguen als representants de l'Ajuntament de Barcelona informació sobre els greuges al·legats per ciutadans de Barcelona.

C.1. CONTROL DE L'ÚS DELS TÍTOLS DE TRANSPORT PÚBLIC

Els usuaris dels transport públic, a banda d'haver assumit l'augment del cost del servei en els darrers anys, no acompanyat d'un increment en la qualitat del servei, han de suportar controls aleatoris dels seus títols de viatge, sovint massa incisius i sense garanties jurídiques suficients.

La creació del sistema tarifari integrat, en el seu moment, va significar una millora important als usuaris del transport públic. Va permetre la utilització de les diferents modalitats de transport que podien ser necessàries per a la realització d'un desplaçament, i efectuar el pagament amb un mateix títol de transport amb la corresponent reducció dels costos que implicava efectuar transbordaments entre els diferents mitjans.

Arran de les queixes presentades, la Sindicatura ha pogut constatar que l'ús dels diferents tipus de la gamma de títols tarifaris integrats no facilita al passatger igualtat de condicions als efectes de verificar la correcta validació del títol de transport. Les característiques d'ús d'alguns títols, en especial de llarga durada, no permeten la visualització del detall de les validacions efectuades, com sí que succeeix amb la T-10, ni la verificació a posteriori de la lectura de la banda magnètica si el passatger ha seguit fent ús del títol de transport. A més, sovint les màquines validadores no registren visualment de manera suficient el marcatge efectuat pel passatger. Aquests fets tenen especial importància quan davant d'una situació confusa, i sovint objecte de penalització, les empreses operadores fan recaure en el passatger la responsabilitat de verificar la correcta validació del seu títol de transport com a mitjà de prova d'estar efectuant un correcte ús del servei de transport.

L'aplicació i implantació del sistema tarifari ha comportat l'intent d'homogeneïtzació de les condicions d'ús ofertes per les diferents empreses operadores de transport i, en conseqüència, de les mesures vinculades al control del frau, però en alguns aspectes, com el tractament dels menors d'edat, s'han detectat diferències en els protocols d'actuació en funció de l'empresa operadora de transport.

Els mètodes de control dels títols són freqüents fonts de controvèrsia i sentiment de greuge per a molts viatgers, una part dels quals ha demanat l'emparedament de la síndica per entendre erroni, injust o desmesurat el control a què se'ls ha sotmès i posar de manifest la manca d'intencionalitat de defraudar i la dificultat per poder defensar els seus interessos després d'haver estat objecte de controls de títols de transport que han derivat en l'exigència de la *percepció mínima*, de la desestimació de les

al·legacions presentades i/o la imposició d'una sanció administrativa. En essència manifesten que les penalitzacions exigides són injustes, consideren que l'import de la percepció mínima i/o de la sanció administrativa és desproporcionat, que el tracte rebut dels agents o del personal d'atenció no ha estat suficient o prou adequat, que els procediments seguits no estan dotats d'unes mínimes garanties ni han disposat de mitjans de prova per poder acreditar les seves manifestacions.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona ha rebut queixes sobre aquesta matèria des dels seus inicis, l'any 2005, i s'han recollit en els informes anuals presentats al Consell Municipal en els darrers cinc anys. A partir de l'any 2011 –coincidint amb una campanya de control del frau de TMB– el nombre de queixes a la síndica relatives a la percepció mínima va presentar un increment significatiu i ja es van emetre recomanacions sobre la millora de la informació de les condicions d'ús del servei i el procediment d'exigència de la percepció mínima.

L'any 2012 el nombre de queixes es duplica coincidint amb l'increment de l'import de l'exacció de 50 a 100 euros per aplicació de la resolució TES/3013/2011, de 21 de desembre, amb l'objectiu de reforçar el seu caràcter dissuasiu. És quan aquesta síndica comença a dirigir-se a TMB, en qualitat de principal empresa operadora de la ciutat, i posteriorment al mateix Ajuntament de Barcelona, als efectes d'instar i promoure la revisió i modificació de la normativa vigent, així com l'adequació dels protocols i procediments d'actuació de les empreses operadores en l'àmbit de la ciutat, per tal de cercar l'equitat i la millora en la forma i en el procediment de lluita contra l'ús indegut del transport públic col·lectiu a Barcelona.

L'any 2013, la reiteració de queixes sobre l'exigència de la percepció mínima –força d'elles derivades de problemes amb el funcionament de les màquines validadores i/o els registres dels marcatges– va motivar una actuació d'ofici de la qual van derivar recomanacions sobre aspectes de procediment i operatius per dotar de garanties procedimentals l'exigència de les penalitzacions. En la presentació de l'informe anual es va anunciar al Plenari de l'Ajuntament de Barcelona l'obertura d'una nova actuació d'ofici en relació amb el transport públic, sobre les seves condicions d'ús i mesures, després de constatar que calia efectuar una revisió a fons de les formes i procediments d'actuació. L'informe que va derivar, presentat el mes de juliol de 2014, va tractar de determinar l'adequació de les empreses operadores del transport, així com de l'Administració al principi constitucional i de bona Administració i va determinar la necessitat d'establir canvis en els protocols, així com promoure la revisió de la legislació catalana de control del frau.

Les queixes que els ciutadans han formalitzat en el decurs d'aquests anys han permès detectar i analitzar un seguit de disfuncions existents entre la realitat i l'aplicació de la normativa i/o dels protocols d'actuació per part de les empreses operadores, en especial TMB, en relació amb el tractament del frau en l'ús del transport públic a la ciutat de Barcelona. Ara bé, s'ha d'indicar que en el darrer any també han estat significatives les queixes rebudes en relació amb la incoació, gestió i tramitació dels expedients sancionadors per part de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB).

Les principals i més reiterades són:

- La normativa vigent no permet un tractament diferenciat del frau intencionat en relació amb les situacions que deriven d'errors o circumstàncies puntuals.

- El sistema actual de control del frau no permet un tractament de la reincidència de manera diferenciada, que incideixi sobre aquest comportament.
- El pagament amb un import reduït de 50 euros en el moment de la intervenció, que sovint sols pot fer-se amb diners en efectiu, permet a l'infractor no haver de facilitar les seves dades i, per tant, no assolir la condició de reincident.
- La indeterminació del concepte jurídic de *percepció mínima*, amb aparença de sanció administrativa, fa qüestionar la seva constitucionalitat per una possible indefensió. Genera dubtes el procediment d'exacció atès que no es tracta ni d'una sanció, ni d'una taxa, ni està definida com a preu públic, si bé les tarifes generals del transport són un preu privat segons la Llei ferroviària.
- Els menors d'edat i les persones amb discapacitat no tenen reconegut un tractament adequat i diferenciat vers l'exigència i el tractament de la percepció mínima.
- La retirada dels títols per presumpció d'ús indegut pot deixar en indefensió el viatger.
- L'import de la percepció mínima resulta ultradimensionat com a recàrrec sobre el preu i ha sofert un augment desproporcionat (500 pessetes l'any 1981, aproximadament la meitat del salari mínim diari, a 100 € actuals que és l'import aproximat de 5 dies de salari mínim).
- No es preveuen mesures substitutives i/o complementàries a les exigències d'un pagament econòmic, a valorar per exemple en els casos de minoria d'edat (comunicació als pares de la infracció comesa).
- L'import de les sancions imposades per part de l'AMB evidencia la manca d'aplicació del principi de proporcionalitat bàsic i fonamental en matèria sancionadora. S'imposa un import únic de 300 € sense aplicar cap tipus de gradació com seria de llei.

A més, a nivell operatiu s'ha constatat que:

- Els passatgers disposen de pocs mitjans de prova per acreditar les seves manifestacions, en especial sobre la verificació del correcte funcionament de les màquines validadores, expenedores de bitllets i el funcionament i validesa dels títols de transport. Per contra, topen amb la presumpció legal de veracitat de les afirmacions de l'interventor.
- El control a l'interior de les instal·lacions, en especial en el cas del metro, a mig camí del viatge, no impedeix el frau. Seria molt més efectiu a la barrera d'entrada si aquesta fos objecte de control per personal de TMB en el cas del metro.
- Els passatgers no disposen d'informació suficient i clarificadora sobre el procediment d'exigència i tramitació de la percepció mínima i manifesten confusió en relació amb el pagament reduït i la presentació i tractament de les al·legacions.

A més a més preocupa a aquesta Sindicatura que l'estudi i el tractament de les queixes conclogui que l'aplicació estricta de la normativa genera a la ciutadania la percepció de manca de justícia i equitat per part dels poders públics atès que:

- Es persegueix i castiga de la mateixa manera un possible error o fet involuntari que un comportament fraudulent del tot intencionat, així com els titulars de títols socials.
- Es possibilita, en determinades circumstàncies, com a única mesura l'abandonament de l'ús del servei de transport per part del passatger, en contraposició amb l'exigència rigorosa d'una penalització.

- Es permet que el possible defraudador no sigui identificat.
- No garanteix la informació suficient del procediment.
- No es permet el fraccionament i/o aplaçament del pagament de la percepció mínima, amb independència de les condicions econòmiques de les persones.

Estem doncs davant una regulació –si més no– qüestionable perquè a qui no pot acreditar la validesa del títol se li exigeix un pagament important (100 €) per la via de la por a haver de pagar una sanció més elevada (fins a 600 €), si s'instrueix un procediment sancionador ordinari. Però en el procediment previ d'abonament de la percepció mínima no s'atorguen les garanties degudes de tot procediment sancionador, malgrat l'esforç que cal reconèixer a les operadores per apropar-s'hi en possibilitar la presentació d'al·legacions.

En conseqüència, cal procedir a la revisió dels procediments concrets de penalització, tant en l'àmbit de les empreses operadores (percepció mínima) com a nivell del procediment administratiu sancionador vinculat a l'ús del transport públic.

La síndica entén que la lluita contra el frau en el transport públic és una necessitat econòmica del sistema de transport, i fins i tot una necessitat d'educació cívica, però aquest mateix sistema ha de dotar els seus usuaris de garanties suficients en l'ús habitual del servei.

Es lamenta que el compliment de les obligacions cíviques en matèria de transport es basin en una exacció econòmica que sovint s'assumeix pels viatgers, tot i considerar-la injusta, i es renuncia a la impugnació per impossibilitat de defensa i per por a una sanció posterior d'un major import. Considerem necessari mantenir l'educació cívica i el treball comunitari a tots els nivells i de manera conjunta amb una actitud proactiva per part dels gestors dels servei i/o de l'Administració que ha de ser reforçada per la presència de personal d'atenció i control a les barreres d'accés a les estacions. També entenem que cal cercar mesures alternatives i complementàries a la penalització econòmica, així com altres que permetin incidir sobre el factor de reincidència,

Tots aquestes aspectes han estat objecte de recomanacions i propostes presentades per aquesta síndica en aquests anys.

L'anunciada implementació d'un nou sistema de títols de transport fa que aquesta síndica consideri que aquest sigui un moment idoni per a la revisió i millora de les condicions d'ús del transport públic col·lectiu. És d'esperar que la nova T-mobilitat aportï millores en l'equitat dels preus, així com més garanties en les condicions d'ús per part dels passatgers. Ara bé, aquests canvis han d'anar acompanyats del manteniment i millora del servei de transport públic, que no pot perdre el seu caràcter generalista per tal d'assolir l'equitat no sols en les condicions d'ús (tarifes, mesures...), aspecte que ha centrat les actuacions d'aquest mandat, sinó en la seva essència, és a dir, a possibilitar la mobilitat al conjunt de la ciutadania que viu a la nostra ciutat o hi transita.

En aquest tema les recomanacions de la síndica a la representació municipal davant les entitats gestores del transport presentades al llarg d'aquests anys han estat

recollides majoritàriament en l'actuació d'ofici 10/14, que conté el detall d'aquestes i de les propostes formulades.

Les recomanacions s'han dirigit a l'Ajuntament de Barcelona com a ens que ha de vetllar per les condicions d'ús del transport públic i com a representant de la municipalitat a l'AMB i a l'ATM i a les empreses operadores de transport a la ciutat, en especial TMB. I es fonamenten en la revisió i adequació de la normativa vigent, en concret la Llei 7/2004, de mesures fiscals i administratives, modificada per la Llei 26/2009, i en la millora dels procediments d'intervenció, gestió i tractament dels expedients i les seves al·legacions amb la finalitat de millorar l'eficàcia i eficiència de la gestió i ampliar les garanties del procediment de l'ús dels títols de transport.

En essència les recomanacions de la síndica de greuges de Barcelona a la representació de l'Ajuntament de Barcelona en l'AMB i en l'ATM se centren en dos eixos:

- **1. Promoure la modificació de la normativa vigent i dels protocols d'actuació per tal d'aconseguir:**
 - Modificar el tractament de la percepció mínima, entesa com una penalització o recàrrec del preu de transport: reconsiderar el seu import, sobretot en funció dels títols emprats, en especial per als de tarifació social, i introduir un termini de tres dies que possibiliti el pagament de l'import reduït i l'acreditació de documentació.
 - Identificar els passatgers infractors als efectes dissuasius i tractament de la reincidència.
 - Establir la revisió de la percepció mínima per instància administrativa o arbitral amb garanties derivades de l'aplicació dels principis de presumpció d'innocència
 - Introduir tractaments específics per a persones menors d'edat i incapaces, la possibilitat d'efectuar advertiments previs o comunicació als seus representants, la consideració de circumstàncies atenuats o eximents, així com l'agreujant de reincidència.
 - Preveure la satisfacció del deute derivat de la percepció mínima o d'una sanció administrativa per mitjà de mesures alternatives de col·laboració social.
 - Homologar i revisar les condicions de seguretat dels punts de venda dels títols de transport per evitar que es comprin de bona fe títols fraudulents.
- **2. Modificació dels procediments de tramitació, gestió i revisió de la percepció mínima i del procediment sancionador que en deriva.**
 - Permetre la presentació d'al·legacions amb independència d'haver-se acollit al pagament reduït.
 - Aplicació del principi de proporcionalitat i de la resta de principis establerts a la Llei 30/1992 a nivell de la gestió i revisió de les sancions administratives.
 - Dotar de majors garanties els procediments i la gestió (per exemple al bus ús dels títols de prova per verificar el funcionament de les màquines validadores i la seva revisió i manteniment).
 - Millorar l'eficàcia dels controls incrementant la presència del personal d'atenció i vigilància, sobretot a les barreres d'accés al metro, i amb una actitud proactiva.

C.2 LA BICICLETA



195

L'article 20 de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat expressa la responsabilitat municipal de vetllar perquè els ciutadans tinguin uns mitjans de transport compatibles amb la tranquil·litat a la ciutat. Amb aquest objectiu l'Ajuntament és responsable de controlar el trànsit dels vehicles i de garantir-ne la fluïdesa tot respectant el medi ambient.

La circulació general de la ciutat està regulada per l'Ordenança de circulació de vianants i vehicles de Barcelona. L'article 14 d'aquesta norma estableix els preceptes específics en relació amb les bicicletes, que, a més, en el cas de pertànyer al servei públic de transport Bicing han de regir-se per les condicions específiques d'ús del servei.

C.2.1. La circulació amb bicicleta a la ciutat de Barcelona

L'any 2011 va ser un punt d'inflexió en aquesta matèria. Fins en aquell moment la Sindicatura de Greuges de Barcelona havia anat rebent queixes de ciutadans que posaven de manifest els perjudicis que patien a causa de l'incompliment de la normativa per part dels ciclistes, principalment en relació amb la circulació per les voreres, però és a partir de l'any 2011 que augmenten significativament fins a assolir el 5 %.

Ja l'any 2011 la Síndica de Greuges de Barcelona va presentar un estudi d'ofici sobre la implantació de la bicicleta a la ciutat de Barcelona i es va fer ressò de la preocupació que l'ús de la bicicleta generava entre la ciutadania i els diferents

col·lectius implicats (vianants, conductors de cotxes i motos i els mateixos ciclistes). Aquest estudi va concloure amb un seguit de recomanacions que comprenien la millora de la implantació de l'ús de la bicicleta a la ciutat (pla d'infraestructures, senyalització, carrils bici...), així com mesures d'educació viària, vigilància i sanció de les infraccions. També es plantejava potenciar el registre de bicicletes per a la identificació d'aquestes i per dissuadir-ne els robatoris, incentivar que els ciclistes disposessin d'una pòlissa d'assegurança i l'increment d'estacionaments de bicicletes, entre d'altres. En aquell moment ja es va constatar que l'Ajuntament no exercia amb prou rigor el control de la disciplina viària d'ocupació dels espais dels vianants, potser per ser conscient que la xarxa ciclista tenia molts dèficits.

Gairebé tres anys després, si bé el nombre de queixes formalitzades ha sofert un descens, aquesta Sindicatura ha copsat que l'ús de la bicicleta a Barcelona segueix sent un tema de preocupació i que genera debat entre la població, i en especial entre vianants i ciclistes i conductors de vehicles motoritzats.

En essència, els vianants senten vulnerats els seus drets de desplaçament pacífic per la ciutat i contemplen retiradament infraccions comeses per ciclistes, sense que aquestes conductes siguin objecte d'accions correctives i/o sancionadores. A diari s'observen ciclistes circulant per la vorera en carrers que disposen d'un carril bici segregat a la calçada corresponent. La ubicació i definició del carril bici en espais com la Diagonal, també és i ha estat objecte de seguiment i atenció per part de l'opinió pública.

L'incompliment de l'article 14 de l'Ordenança de circulació en relació amb la circulació, la velocitat i l'estacionament de les bicicletes i de les normes del codi de circulació (semàfors, passos vianants...) es pot visualitzar a diari en els carrers de la nostra ciutat, tot i que, cal dir, que no és exclusiu dels ciclistes.

Tots aquests fets dificulten que una part de la ciutadania senti compensada la despesa invertida, per part de l'Administració, en la implantació d'una xarxa viària específica i el manteniment de serveis com el Bicing, per tal de promoure l'ús de la bicicleta.

El Pla de foment de la bicicleta, de juliol de 2012, reconeixia un canvi de model en els desplaçaments ciclistes, que l'any 2011 s'estimaven a l'entorn de 118.151 entre bicicletes privades i les corresponents al servei del Bicing. Preveia 5 eixos de treball (actuacions carril bici, mesures de xoc, modificació de l'article 14 de l'Ordenança de circulació, infraestructures per a l'aparcament de bicicletes), i assenyalava un calendari d'actuacions. També es facilitaven dades de sinistralitat, de les quals resultava que l'any 2011 els atropellaments a la vorera eren el 57 % del total i havien incrementat en un 264 % en relació amb l'any anterior.

El Pla de mobilitat urbana d'octubre de 2012 també tracta l'àmbit de la bicicleta i apunta temes com la seguretat, la infraestructura, l'ús i els robatoris. Tot i això, la percepció general és que no hi ha avanços notables.

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura considera que cal revisar l'evolució de les mesures d'implementació de l'ús de la bicicleta a la ciutat de Barcelona, la inversió realitzada i l'activitat educativa i sancionadora que s'exerceix i conèixer

aquells aspectes que dificulten la seva adequació, així com conèixer les propostes de millora a plantejar per part de l'Administració municipal. Així mateix es considera convenient conèixer l'índex de sinistralitat i els seus paràmetres de valoració i per aquest motiu ha impulsat l'any 2014 una nova actuació d'ofici que està en fase d'estudi.

Les recomanacions que van ser expressades l'any 2011 s'han de mantenir i són en síntesi:

- **Apostar decididament per l'impuls de l'ús de la bicicleta** a la ciutat i dotar la bicicleta d'un protagonisme real en els plans de mobilitat, i establir un pla d'infraestructures per a la bicicleta, amb actuacions temporalitzades
- **Impulsar campanyes d'educació viària** i informar de l'Ordenança que regula l'ús de la bicicleta a Barcelona, a la vegada que cal efectuar una vigilància més acurada per posar fre a les infraccions dels ciclistes.
- **Potenciar el registre de les bicicletes**, com a mesura d'identificació de les bicicletes i per dissuadir-ne els robatoris, i incentivar que els ciclistes disposin d'una pòlissa d'assegurança per accidents.
- **Incrementar el nombre d'estacionaments de bicicletes** a la via pública i treballar perquè les llicències urbanístiques incloguin l'aparcament de bicicletes en edificis públics i privats, d'acord amb el que estableix la normativa.

C.2.2. El sistema de transport públic amb bicicleta (Bicing)

Pel que fa al servei de Bicing en concret, cal recordar que va entrar en funcionament l'any 2007, gestionat per l'empresa Clear Channel per mitjà d'un contracte de 10 anys de durada. Inicialment tenia un àmbit territorial reduït i va oferir-se a un preu promocional de 6 euros i des d'aquell moment ha anat estenent el seu servei per al conjunt de la ciutat, cosa que ha contribuït a la normalització de la concepció de la bicicleta com a mitjà de desplaçament per la ciutat.

Tot i tenir present l'èxit del servei cal tenir en compte que en el seu moment va ser implantat de manera precipitada, sense disposar d'una xarxa per als ciclistes suficient per garantir la seva seguretat i la dels vianants, que són el col·lectiu més feble des del punt de vista de la mobilitat.

L'informe corresponent a l'any 2011 recull com a significatives les queixes formulades en relació amb els càrrecs econòmics derivats de desajustos del sistema informàtic del Servei Bicing així com per la manca de resposta a peticions de responsabilitat civil presentades per persones que havien patit accidents amb ciclistes usuaris del Bicing amb resultat de danys.

Ara bé, va ser a partir del mes d'octubre de 2012 quan molts ciutadans van dirigir-se a aquesta síndica per expressar la seva disconformitat amb la proposta de modificació del sistema tarifari del Servei Bicing, que preveia augmentar la tarifa plana del servei en un 116 % a partir de l'any 2013, i passar a establir un preu de 97,50 euros anuals pel dret d'utilitzar el servei de manera il·limitada, alhora que establia un abonament mensual bàsic de 50 viatges per 42 euros. Aquest fet va fer que les mateixes fossin tractades de manera conjunta en el marc d'un actuació d'ofici.

L'actuació d'ofici de desembre de 2012 va concloure que el Bicing necessitava millorar la qualitat del seu servei, així com la seva eficiència econòmica, amb un control de les despeses extres i la vista posada en la revisió del contracte amb el concessionari de l'explotació. L'anàlisi de les múltiples queixes presentades en aquesta Sindicatura contra el projecte d'apujada de tarifes va ser tractat en un únic informe que va permetre detectar una sèrie de disfuncions, a la vegada que va arribar a la conclusió que els aspectes positius del transport en bicicleta a la ciutat per mitjà d'un servei públic com el Bicing justifiquen una subvenció del seu cost, la qual, en tot cas, hauria de ser ponderadament superior a la dels transports motoritzats que consumeixen energia no renovable. L'increment de les tarifes del Bicing no es va produir i resta pendent de revisió el tractament del sistema tarifari del servei per part de l'Administració.

Tot i això, les disfuncions que van ser detectades es mantenen vigents als efectes que es tinguin en compte en el moment en què es produeixi la revisió del servei:

- **Bonificar els usos que comporten una remuntada de cota** enfront dels que són només de descens.
- **Efectuar la gradació per minuts del cost dels trams d'ús superiors a 30 minuts** per no repercutir increments desproporcionats a cert tipus d'usuaris.
- **Implantació d'un abonament familiar que inclogui adolescents des dels catorze anys d'edat.**

D
**L' ACCESSIBILITAT
I EL DRET A LA VIDA
INDEPENDENT**



La trajectòria històrica que ha seguit la ciutat de Barcelona per poder aconseguir la plena accessibilitat dels espais i la participació i l'accés als serveis de les persones amb diversitat funcional, en condicions de plena normalitat, s'ha construït a partir de la confluència de la implicació de les entitats del sector i del mateix consistori, el treball d'experts i la normativa existent, que també ha progressat de forma substancial en els darrers 30 anys. Aquestes circumstàncies han fet pionera l'actuació municipal a Barcelona, una de les ciutats més ben adaptades d'Europa.

199

Tot i la situació existent, des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, es realitza un seguiment de les condicions de l'accessibilitat a la ciutat, amb la perspectiva que encara hi ha un recorregut a seguir per tal d'assolir la plena autonomia, la igualtat d'oportunitats i la no-discriminació de les persones amb discapacitats. Des d'aquesta perspectiva en els darrers anys s'han treballat alguns aspectes que abordem tot seguit.

L'espai públic, entès com l'espai que ve definit per l'urbanisme i en el qual es desenvolupen diferents usos, activitats i relacions, esdevé l'eix vertebrador de la vida urbana i el lloc que fa possible, en funció de la seva accessibilitat, que sigui utilitzable per totes les persones en condicions de seguretat i igualtat.

En informes anteriors, la síndica va manifestar la seva preocupació per qüestions com les bandes de goma que acompanyaven a les parades d'autobús i que es desenganxaven parcialment del paviment original (i que finalment van ser substituïdes), la ubicació de les tanques publicitàries, l'orientació dels semàfors a les cruïlles obliqües i els criteris per a la instal·lació de pilones i altres elements de la via pública. També es feia referència a l'esforç de pacificació del transit i millora de l'espai per al vianant, per a la qual cosa s'havien fet vies de plataforma única, algunes sense la delimitació del paviment necessària per tal de diferenciar l'espai on han de passar els vehicles. Aquesta situació també es repeteix en algunes illes de vies amb un important volum de trànsit rodat, cosa que implica una situació potencial de risc per a les persones invidents. Algunes d'aquestes illes (com passa a la plaça

Espanya) es mantenen sense un paviment tàtil diferenciat i per tant persisteix la situació de perill per a persones amb discapacitat visual.

Una altra qüestió té a veure amb l'ocupació excessiva de la via pública per part de vetlladors i altres elements de comerços a les voreres, tot i que la síndica ja va fer recomanacions en aquest sentit, el 2012, per tal que es repensés la intervenció de l'Ajuntament a l'espai públic i s'augmentés el llindar d'exigència de la qualitat d'aquests espais i s'intensifiqués la seva actuació. Per a la consecució d'aquest objectiu, la síndica demanava a l'Ajuntament que establís actuacions coordinades i protocols d'inspecció que facilitessin l'obertura d'expedients sancionadors i que en fes el seguiment, per tal d'assegurar el dret de la ciutadania a l'ús de l'espai públic.

L'educació esdevé un dels pilar fonamentals de la societat, tal com reconeix la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, que estableix el dret a l'educació i diu que les ciutats contribueixen a la posada en disposició de tothom dels espais i centres escolars, en un context de cohesió social. Per tant, l'accessibilitat dels centres educatius és fonamental per garantir el dret a l'educació. Segons dades aportades pel Consorci d'Educació de Barcelona, a l'Informe d'accessibilitat als centres docents públics de la ciutat de Barcelona, de l'abril del 2014 (en el qual es valora l'accessibilitat als centres docents de la ciutat –escoles bressol i llars, escoles, instituts i instituts escola– tant pel que fa a l'exterior de l'edifici com a l'interior), del total de 339 centres a la ciutat, 254 són totalment accessibles o accessibles des de l'exterior, 49 són parcialment accessibles i 36 són no accessibles. És significatiu el fet que la distribució dels centres no accessibles es força desigual en funció dels districtes de la ciutat. Així, trobem en un extrem l'Eixample, amb 0 centres no accessibles, i a l'altre Horta-Guinardó, amb 11 centres no accessibles.

Pel que fa a les targetes d'aparcament per a persones amb mobilitat reduïda es rebien queixes en tres sentits: el termini de lliurament de la targeta, el fet d'haver de presentar a l'Ajuntament documentació que ja estava en poder de l'Administració pública, així com per la disconformitat pels expedients sancionadors de circulació. La síndica va recomanar que l'Ajuntament prengués les mesures necessàries per simplificar i racionalitzar la tramitació de la targeta i de la seva renovació i garantís el termini normatiu de lliurament de la targeta. Així mateix es recomanava que l'Ajuntament demanés a la Generalitat la documentació necessària, per tal de garantir al ciutadà que restava eximit de presentar una documentació que es podria comprovar telemàticament, tal com preveu la normativa. Des de l'Ajuntament es va informar la síndica sobre el Projecte de millora de la gestió de la targeta d'aparcament de vehicle de persones amb discapacitat i mobilitat reduïda, i de la previsió de la seva implementació, que incorporava les mesures següents: reducció del procés de tramitació (passant d'un termini de 4 mesos a 40 dies); implantació, al març del 2014, d'una nova targeta amb un holograma per dificultar la falsificació (es podia enviar als domicilis, cosa que evita el desplaçament de l'usuari); el desenvolupament del treball de millora del programa informàtic; la interoperabilitat entre administracions (per aconseguir evitar l'aportació de documentació per part dels sol·licitants); la remodelació dels circuits de tramitació, i la possibilitat d'incloure el tràmit a través del 010.

Quant a les infraccions, des de la Sindicatura es recomanava, per evitar el frau, limitar la caducitat del títol als titulars no conductors, així com incorporar algun

distintiu que en dificulta la falsificació. Paradoxalment, el control per evitar el frau en l'ús de targetes d'aparcament per a discapacitats ha donat lloc a una altra casuística de queixes que darrerament creix a la Sindicatura, la de ciutadans que han estat denunciats per l'ús d'una targeta d'aparcament per a discapacitats no autèntica, i s'ha detectat en alguns casos una motivació incorrecta.

Durant l'any 2011 s'havien rebut nombroses queixes per part de persones que tenien dificultats per poder accedir al servei de transport especial. Es tractava d'un servei poc regulat, amb un cost elevat, sense garanties pressupostàries, amb una demanda en augment i amb la previsió de la continuïtat d'aquest augment. Es podia comprovar que el servei estava col·lapsat i que no podia donar resposta a les expectatives dels ciutadans. La síndica va decidir iniciar una actuació d'ofici, els resultats de la qual es van publicar el 2013, amb les recomanacions següents: pel que fa a l'àmbit reglamentari, que l'Ajuntament de Barcelona instés el Govern de la Generalitat a regular com a dret subjectiu el servei *porta a porta* a la Cartera de Serveis Socials, així com a assegurar-ne el finançament, i fer constar la necessitat de transport especial al certificat de persones que tinguessin valorat el grau de dependència i garantir la sectorització dels serveis socials especialitzats, per tal d'assegurar la proximitat d'aquests al territori. Pel que fa a la gestió del servei, es recomanava que l'Ajuntament de Barcelona garantís l'assignació equitativa dels viatges i assegurés la prestació dels serveis a aquelles persones que no disposaven d'alternativa de transport regular, estudiés la possibilitat d'assimilar un determinat grau de dependència al dret del servei, establís clarament a la normativa d'ús els motius de denegació, analitzés els motius pels quals no s'utilitza el transport regular quan els itineraris són accessibles, considerés el traspàs de la gestió dels serveis fixos a l'AMB, garantís el finançament i estudiés la possibilitat d'establir un contracte amb l'Autoritat del Transport Metropolità.

201

El transport públic de la ciutat de Barcelona presenta un alt percentatge d'adaptació, però encara hi ha millores a realitzar. Des de la Sindicatura es reconeix l'esforç realitzat en aquest sentit i ja a l'informe del 2012 es feia ressò del Premi Cermi 2012 que havia rebut TMB per la seva aplicació d'accessibilitat universal a tot el transport públic, cosa que convertia la ciutat de Barcelona en una de les més accessibles d'Europa en matèria de mobilitat. Actualment la xarxa de busos està adaptada en la seva totalitat (tot i que ara apareixen nous reptes a plantejar, com l'accés dels "scooters" a la xarxa pública de transport). Pel que fa al metro, es treballa progressivament per a l'adaptació de les instal·lacions i els accessos, però resten encara algunes estacions estratègiques sense accés amb ascensor o escales mecàniques.

Pel que fa a la reserva d'habitatge per a persones amb discapacitat, cal assenyalar les diferències legislatives al respecte. La Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, en referència als habitatges de protecció oficial, estableix que en totes les promocions s'ha de reservar un percentatge no inferior al 3 % del volum total per facilitar l'accés a l'habitatge a persones amb mobilitat reduïda. El Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general dels drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social en referència a l'habitatge protegit, diu que es programarà un mínim d'un 4 % amb les característiques constructives adequades a les persones amb discapacitat. Afegeix que l'obligació establerta en l'apartat anterior ha d'incloure, igualment, els projectes

d'habitatges de qualsevol altre caràcter que es construeixin, promoguin o subvencionin per les administracions públiques i altres entitats dependents o vinculades al sector públic. La Llei 13/2014, del 30 d'octubre, d'accessibilitat, amb referència a la reserva d'habitatges per a persones amb discapacitat, diu que en les programacions anuals d'habitatges de promoció pública, en els projectes d'habitatges de qualsevol altre caràcter que construeixin, promoguin o subvencionin administracions públiques o entitats del sector públic, i en les promocions d'habitatges d'iniciativa privada que s'acullin a la qualificació d'habitatge amb protecció oficial, s'ha de reservar un percentatge d'unitats a determinar en funció de la legislació existent. En aquest context, Barcelona, a través del Reglament del Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial de Barcelona, que gestiona el CHB, estableix la reserva d'habitatges per a contingents especials (definitos com a col·lectiu amb dificultats d'emancipació o reinserció social, amb recursos limitats o que necessiten atencions especials per algun tipus de vulnerabilitat socioeconòmica que pot conduir-los a l'exclusió social), en un mínim del 3 % del nombre d'habitatges, que es destinaran a persones amb mobilitat reduïda, per sota, per tant del mínim del 4% que estableix la normativa estatal.

Tot i els avanços existents en el dret a l'accessibilitat, les disfuncions detectades fan que la síndica recomani per continuar avançant en la millora de l'accessibilitat universal i la vida independent de tothom que es promogui:

- Vetllar per un estricte compliment de la normativa en matèria d'accessibilitat. Els recents canvis legislatius han de comportar també canvis en el desplegament de les actuacions que realitza l'Ajuntament per tal d'assolir la plena integració i l'accessibilitat universal.
- Planificar a nivell municipal les intervencions promogudes pel Reial decret legislatiu 1/2013 i la Llei 13/2014, sobre accessibilitat a l'esplai públic, i intensificar el control amb la concessió de visat, llicències i autoritzacions en relació amb els serveis i establiments d'ús públic que ha de realitzar l'Administració, vers els locals o establiments d'ús públic que tenen més incidència en l'ocupació de l'espai públic.
- Mantenir una especial atenció a l'accessibilitat als centres d'ensenyament, ja que faciliten el dret fonamental a l'educació, perquè actualment a la ciutat hi ha un 10,6 % de centres d'ensenyament no accessibles. En la programació per assolir aquest objectiu, caldria tenir en compte, també, la reducció de les diferències entre barris o districtes.
- Pel que fa a la targeta d'aparcament per a persones amb discapacitat, cal seguir treballant, en la línia del que estableix la Llei d'accessibilitat 13/2014, per tal d'aconseguir l'equilibri entre l'exercici del dret de les persones discapacitades a fer ús dels espais reservats per a l'estacionament i de les targetes d'aparcament, amb el control de l'ús fraudulent d'aquestes, i vetllar perquè les sancions imposades estiguin completament justificades.
- Pel que fa també a la targeta d'aparcament cal que l'Ajuntament de Barcelona adapti els circuits i protocols necessaris per tal de garantir la màxima celeritat en la tramitació de la concessió de la targeta d'estacionament provisional per

a persones amb mobilitat reduïda, encara que aquesta no hagi estat dictaminada oficialment, atenent raons humanitàries, a causa de malalties o patologies d'extrema gravetat que no permetin tramitar a temps les sol·licituds ordinàries, tal com s'estableix a la Disposició adicional primera del Reial Decret 1056/2014.

- Pel que fa al servei **de transport especial**, des de la Sindicatura es mantenen les recomanacions referenciades anteriorment, tant de les actuacions que l'Ajuntament ha de dur a terme amb la Generalitat, com de la pròpia gestió municipal, tenint ben present la previsió de creixement de la població amb discapacitat, que la mateixa Llei 13/2014 assenyala, i per la qual encara esdevé més necessari dimensionar, finançar i regular el servei de forma adequada.
- En matèria **de transport públic**, cal treballar per aconseguir adaptar completament tota la xarxa de metro de la ciutat. Cal formar el personal del transport públic sobre l'atenció a persones amb discapacitat, tant pel que fa al tracte com pel que fa a la utilització dels mitjans de transport i determina que cal establir un percentatge de taxis accessibles. Són reptes, doncs, en els quals la ciutat haurà de seguir avançant.
- Quant a la **reserva d'habitatges** per a persones amb discapacitat, es recomana que el Reglament del Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial de Barcelona revisat, que estableix un mínim d'un 3 %, es pugui ampliar fins a un mínim d'un 4 %.
- Promovent mesures de suport i establint mesures d'acció positiva a favor de les persones amb discapacitat encoratjar l'Ajuntament de Barcelona a seguir treballant en la promoció i desenvolupament de projectes que, com "Temps per tu", incideixen directament en la millora de la qualitat de vida de les famílies amb una persona amb una discapacitat o dependent.
- La revisió, per part de l'Administració municipal, de nombrosos projectes que afecten edificis públics i privats, amb o sense valor historicoartístic, amb uns altres paràmetres d'acord amb la llei 13/2014 per tal de valorar noves possibilitats de supressió de barreres arquitectòniques.
- Seguir treballant i millorant en el compliment del dret d'accedir i **utilitzar l'Administració electrònica**, amb independència de les disminucions físiques o psíquiques que es determina a l'Ordenança reguladora de l'Administració electrònica de l'Ajuntament de Barcelona.



E1. SOBRE ELS PROCEDIMENTS DE LLICÈNCIA I CONTROL D'ACTIVITATS ECONÒMIQUES

204

En els darrers anys, en l'àmbit de l'activitat econòmica, hem assistit a una profusió normativa arran de la transposició de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, coneguda com a Directiva de serveis, i que es va aprovar per tal d'eliminar les barreres entre Estats en l'àmbit de la prestació de serveis.

El seu impacte normatiu s'ha arribat a qualificar per la doctrina com de revolució administrativa del dret administratiu, i ha donat lloc a una sèrie de disposicions tendents a la simplificació de procediments i eliminació de tràmits per a l'obtenció de llicències d'activitats.

Amb anterioritat a la seva transposició, les càrregues burocràtiques i documentals que s'imposaven al sector empresarial es consideraven excessives, i el retard sistemàtic de l'Administració a resoldre les llicències era també desmesurat.

L'any 2010, ens referíem a les queixes formulades davant de la síndica per tal que s'agilitessin els tràmits necessaris per obtenir una llicència d'activitat. Comprovàvem llavors com, en relació amb aquells terminis, segons els indicadors mensuals de la Direcció de Llicències de l'Ajuntament, existia un important desnivell entre districtes pel que feia a la mitjana de dies per resoldre una llicència d'activitat.

Precisament aquell any havia entrat en vigor la Llei 20/2009, de prevenció i control ambiental, que, tal com menciona en el seu preàmbul, pretén salvar les dificultats que s'havien donat en l'execució de la Llei 3/1998 d'aplicar alguns preceptes i la complexitat del procediment d'intervenció administrativa per a determinades categories d'activitats. Per això la Llei pretén racionalitzar i simplificar tràmits i

corregir les determinacions que han generat dubtes i han originat pràctiques de gestió clarament millorables.

La Llei determina els règims bàsics d'intervenció administrativa: l'autorització, la llicència i la comunicació prèvia. Únicament es justificarà la necessitat d'un règim d'autorització o llicència quan els danys que pugui ocasionar l'activitat siguin irreparables.

La Llei 30/1992 ha incorporat dues noves figures en el règim jurídic: la declaració responsable i la comunicació prèvia. Aquestes es diferencien de l'autorització i de la llicència en el fet que el control administratiu es produeix després de la seva presentació, és a dir, amb caràcter posterior a l'inici de l'activitat. Ara bé, la legislació bàsica estatal no estableix una limitació temporal màxima per exercir aquesta potestat inspectora. Per això cal establir plans i programes d'inspecció per portar a terme els controls en un temps raonable. També caldrà disposar dels mitjans necessaris per exercir-los. Aquesta ha estat una de les recomanacions reiterades de la síndica per tal que es dugui a terme un rigorós compliment de la legalitat en l'exercici de les activitats econòmiques i que aquestes es duguin a terme sense ocasionar molèsties.

Un elevat nombre de queixes interposades davant aquesta institució, relacionades amb l'activitat econòmica, tenien a veure amb les molèsties que aquesta ocasionava als veïns, majoritàriament derivades del soroll de l'activitat. En molts supòsits les queixes s'han tractat a l'apartat de medi ambient perquè s'ha valorat més l'impacte ambiental que ocasiona l'activitat que la mateixa activitat en si. Però el cert és que en molts casos una actuació inspectora adequada hauria evitat les molèsties que es denunciïn i que acostumen a tenir el seu fonament en la manca d'adequació de l'activitat a les determinacions de la llicència.

En altres ocasions, arran de les inspeccions efectuades per comprovar les molèsties denunciades, es detecta que l'activitat s'exerceix sense llicència.

En aquests supòsits, també s'ha pogut comprovar la lentitud amb què l'Ajuntament reacciona davant la detecció d'irregularitats derivades del funcionament d'activitats amb i sense habilitació prèvia per a l'exercici. Per això, la síndica ha insistit que cal simplificar al màxim els processos sancionadors que se'n derivin en matèria d'activitat per tal que l'actuació municipal resulti eficaç.

En aquest document també volem plasmar la confiança que va dipositar l'Ajuntament en la Sindicatura de Greuges de Barcelona, quan en la Comissió de Govern que va tenir lloc el 10 de novembre de 2010, va acordar constituir, en el marc de la institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, una secció especialitzada en llicències que tenia per missió atendre i canalitzar degudament les queixes i reclamacions que, eventualment, poguessin plantejar aquelles persones que es consideressin afectades per actuacions il·lícites comeses amb ocasió de la tramitació municipal de llicències d'activitat. Va ser arran de la detecció d'algun cas de corrupció, i val a dir que els casos que es van plantejar a la síndica, malgrat ser poc significatius, van ser estudiats en un marc d'àmplia col·laboració municipal.

En altres ocasions, aquesta institució s'ha referit a la relació entre les activitats econòmiques i l'urbanisme. Les normes urbanístiques vigents preveuen instruments per ordenar els usos del territori a través dels plans especials urbanístics. Aquests plans serveixen com a instruments de planejament urbanístic previs a l'obtenció d'una llicència i dirigits a valorar la incidència que una determinada activitat pot tenir sobre l'espai públic. L'Ajuntament ha d'efectuar una apreciació de tots aquells aspectes de l'activitat a implantar i si tenen o no una incidència i repercussió en el seu entorn. En aquest sentit, la Carta Municipal de Barcelona ja preveu els plans especials d'usos. El disseny d'aquest instrument urbanístic ha d'ordenar la realitat del territori sobre el qual opera i tenir en consideració els usos autoritzables. La Sindicatura ha pogut observar, a través de l'estudi d'algunes queixes, que es produeixen disfuncions entre el planejament urbanístic i l'activitat que es desenvolupa en el territori.

És el cas de la prostitució al Districte de Ciutat Vella, on el Pla especial d'establiments de concurrència pública, hoteleria i altres serveis prohibeix l'activitat nova en un territori on ha estat implantada des de fa molts anys. Aquest tema es tracta en un capítol a part atesa la seva transcendència social.

També s'ha trobat desajustada l'activitat de diverses zones com ara el Poblenou, en la zona urbanística del 22@, caracteritzada per la concentració d'edificis i naus industrials afectats pel Pla urbanístic, i que, segons el planejament urbanístic, es tracta d'una àrea amb predomini de sòl d'ús industrial i per tant admet un nivell superior de soroll. Alguns edificis i naus s'havien transformat en bars, restaurants, sales musicals i sales de festes, i comparteixen l'espai amb noves construccions d'habitatges. L'alta concentració d'activitats d'oci nocturn ocasiona molts greuges als veïns, la qual cosa és objecte d'una actuació d'ofici per part de la Sindicatura.

Una situació similar es va produir al Poble Sec, on no es va planificar prèviament l'activitat i en aquests moments s'ha dictat una suspensió de llicències de determinades activitats, bàsicament de restauració, mentre no s'aprovi un pla d'usos. En ambdós supòsits, a parer de la síndica, no es va utilitzar la planificació urbana com a instrument preventiu, tal com apunta la normativa contra el soroll. Per això va recomanar que s'estudiés la possibilitat de declarar-les zones acústiques de règim especial (ZARE).

Pel que fa a altres qüestions, ens hem de referir a l'eclosió de determinades activitats a la ciutat de Barcelona que, en aquests darrers anys, han superat la regulació normativa i han obligat l'Ajuntament a actuar prenent mesures dràstiques com la suspensió d'habilitació per a la realització de determinades activitats.

Ha estat el cas de la suspensió de les comunicacions prèvies a l'inici d'activitats per a la instal·lació i/o ampliació de clubs socials privats de fumadors de cànnabis, acordada per la Comissió de Govern com a resposta cautelar a la proliferació d'aquesta activitat en el territori municipal i l'alarma que estava generant entre els veïns mentre s'elabora una normativa *ad hoc*.

El mateix ha succeït amb l'activitat d'habitatges d'ús turístic (HUT), activitat en què inicialment es van suspendre les comunicacions prèvies en determinats àmbits de la

ciutat i finalment la prohibició cautelar s'ha fet sobre tot el territori de Barcelona, pendent també d'una nova regulació.

En definitiva, la síndica, al llarg d'aquests darrers anys ha insistit en diverses recomanacions relacionades amb l'activitat econòmica a la ciutat, i que s'han de reiterar per al futur immediat:

- **Elaborar un pla d'inspecció amb mitjans tècnics i humans adients** per exercir un rigorós control de la legalitat en l'exercici de les activitats econòmiques en règim de comunicació a l'efecte que aquestes es duguin a terme sense ocasionar molèsties.
- **Reaccionar amb eficàcia i celeritat davant la vulneració de la normativa** relativa a l'activitat econòmica, per tal que s'adoptin les mesures cautelars adients i s'iniciïn els processos sancionadors que se'n derivin a l'efecte d'estalviar la producció de greuges a terceres persones.
- **Utilitzar la planificació urbana com a instrument preventiu** en el disseny de l'activitat que ha d'operar en determinades zones, tal com apunta la normativa contra el soroll.

E.2 SOBRE LA LLICÈNCIA DE TERRASSES



L'1 de gener de 2014 va entrar en vigor l'Ordenança de terrasses. Es tractava d'una assignatura pendent del consistori que es va convertir en prioritària amb l'augment del nombre de terrasses que es va produir a partir de l'entrada en vigor de la Llei 42/2010, de mesures sanitàries per fer front al tabaquisme i reguladora de la venda, el subministrament, el consum i la publicitat dels productes del tabac. Aquesta norma prohibeix fumar en bars, restaurants i altres establiments de restauració tancats. A més, cal sumar que Barcelona és una ciutat on el clima convida a gaudir de l'espai públic i existeix una cultura estesa pel que fa a l'ús de les terrasses.

Malgrat això, molts han estat els veïns que al llarg d'aquests darrers anys han demanat la intervenció de la síndica per denunciar la ineficàcia municipal davant els greuges que els ocasionaven algunes terrasses i que, amb caràcter general, tenien a veure amb irregularitats en l'ocupació de l'espai públic que arribaven a obstaculitzar el pas als vianants, o amb conflictes per soroll ocasionat pels clients. En alguns casos les queixes han estat supervisades des de les vessants mediambiental i d'accessibilitat.

Però també, en diverses ocasions, han estat els titulars de les activitats de restauració els que s'han dirigit a aquesta institució per posar de manifest diverses qüestions que els afectaven a l'hora d'obtenir una llicència de vetllador, per les condicions imposades per l'Ajuntament en les llicències d'ús comú especial que autoritzaven la instal·lació de les terrasses, o per mostrar disconformitat amb la distribució de l'espai públic que en fa l'Ajuntament a l'hora d'autoritzar terrasses en determinats indrets de la ciutat. Aquestes queixes s'han abordat des de la vessant de l'ús de les vies públiques i des del punt de vista de l'activitat econòmica, de la qual són prolongació els vetlladors i les terrasses.

L'elevada activitat a Barcelona aconsella que la regulació del seu espai públic respongui a uns criteris molt clars i que deixin el menor marge possible a la discrecionalitat. A més, cal comptar amb els recursos suficients per exercir de forma eficaç el control davant les il·legalitats detectades.

La normativa d'àmbit estatal, autonòmic i local sobre l'ocupació de l'espai públic amb les terrasses es completa ara amb l'Ordenança de terrasses, que ha deixat pràcticament sense vigència els diferents plans reguladors de les autoritzacions de terrasses dels diferents districtes i espais singulars de la ciutat. L'aplicació de l'Ordenança suposa una reordenació de les terrasses i l'homogeneïtzació de la

normativa en l'àmbit de tota la ciutat, cosa que posa fi a una situació de desigualtat de requisits i condicions de les terrasses en el territori, i que es feia molt palesa especialment en aquells carrers fronterers entre diferents districtes, com ara el cas del passeig Maragall, o l'avinguda Paral·lel.

Tot i això, l'Ordenança determina 32 espais de la ciutat que són susceptibles d'una ordenació singular en consideració a les seves característiques. Pràcticament coincideixen amb els espais als quals ja s'aplicaven plans reguladors especials. Ara bé, l'Ordenança dóna un ampli marge de discrecionalitat per dissenyar-los, tot i tractar-se dels espais més conflictius per l'elevada ocupació i demanda d'espai públic i per les molèsties que comporten al veïnat. Tampoc fixa l'Ordenança un termini màxim per a l'elaboració i implementació de les ordenacions singulars. Ara per ara s'han redactat les normatives que ordenen la rambla de Catalunya i el passeig de Gràcia, i s'ha iniciat l'estudi de l'avinguda Diagonal, el Paral·lel, el carrer Blai i la plaça Reial. En consideració a aquestes qüestions la síndica considera que la problemàtica d'aquests espais continuarà sense solucionar-se de forma immediata, ja que està previst que l'Ordenança es vagi desplegant a poc a poc al llarg dels anys.

Precisament, han estat empresaris de la restauració que exerceixen la seva activitat en espais susceptibles d'ordenació singular i on hi ha una alta concentració d'establiments, com l'avinguda Gaudí, la rambla de Catalunya o el carrer Blai, que s'han dirigit a la Sindicatura per denunciar la vulneració dels principis que han de regir una bona Administració quant a la distribució de l'espai públic disponible que feia l'Ajuntament entre les diferents activitats.

Una de les recomanacions de la síndica al llarg d'aquests darrers anys ha estat que s'apliquin mecanismes que garanteixin el règim de concurrència de tots els que tenen els mateixos drets a fer un ús comú especial de les vies i els espais públics de la ciutat, sempre que l'indret on es pretengui la instal·lació de la terrassa tingui una limitació d'espai. Es tracta d'un dret reconegut a la legislació bàsica i per tant d'aplicació al municipi, tant si es recull en paral·lel a una normativa municipal pròpia com si no es fa.

Això no treu que es valori de forma molt positiva el fet que la nova Ordenança incideixi en aquest assumpte i incorpori una secció destinada a establir el procediment d'assignació dels espais lliures, per garantir una assignació equitativa dels espais disponibles en espais amb ordenació singular quan hi ha concurrència de sol·licituds. Tot i això, val a dir que les regles per a l'assignació dels espais resten pendents de concretar a través de Decret de la Comissió de Govern. La síndica ha recomanat a l'Ajuntament que acceleri l'elaboració i aprovació dels decrets de distribució prèvia i els d'ordenació dels espais singulars previstos en l'Ordenança de terrasses per tal de solucionar, com més aviat millor, els conflictes de concurrència que es produeixen en molts d'aquests espais singulars.

La síndica també ha recomanat a l'Ajuntament que potenciï l'activitat inspectora municipal per garantir que es dóna compliment a la normativa de terrasses. I això arran d'una supervisió d'ofici en què es van poder detectar rellevants i notoris incompliments de molts dels preceptes establerts a les normatives de les terrasses. Aquest fet va motivar la petició d'informació a l'òrgan municipal competent sobre el control exercit davant les diferents il·legalitats detectades, com les proteccions laterals

o posteriors de les terrasses, que estaven prohibides, jardineres amb elements vegetals artificials, o mobles auxiliars. També es va detectar la vulneració de l'espai lliure mínim que s'ha de destinar als vianants per tal d'assegurar el compliment de la normativa relativa a l'accessibilitat. A més, en tots els casos l'espai de la terrassa havia d'estar senyalitzat al paviment.

L'Ajuntament va reconèixer que en alguns indrets de la ciutat s'estaven produint incompliments. Aquesta situació, però, poc s'ha modificat amb l'aplicació de la nova Ordenança. El mes de gener de 2014, l'Ajuntament va iniciar una actuació inspectora i informativa abans d'iniciar procediments sancionadors. El resultat va ser que un alt percentatge, pròxim al 40 % de les terrasses inspeccionades, incompleixen l'ordenança. La síndica és del parer que cal actuar de forma efectiva i contundent contra les irregularitats, ja que els preceptes de la nova normativa municipal són coneguts pels titulars de l'activitat, i aquests estan obligats a complir-los.

A més, en moltes ocasions, la permissibilitat als infractors suposa un greuge enfront d'aquelles persones que estan complint la normativa. En un dels supòsits que es va plantejar en la Sindicatura, al titular d'un bar se li havia denegat una llicència de terrassa perquè a la vorera de la seva façana hi havia un arbre que li restava espai físic. Denunciava que a les proximitats del seu negoci hi havia una majoria de locals de restauració que incomplien totalment aquesta normativa. Aquest fet havia estat també comprovat per la Sindicatura, que havia observat que en moltes ocasions es cobrien els escocells. El Districte el va instar a denunciar totes les situacions d'irregularitat que detectés. La síndica va considerar que era la inspecció municipal la que havia d'actuar davant les irregularitats i que, en cas contrari, s'estava propiciant una situació de tolerància davant de determinats incompliments que era percebuda pels ciutadans com un factor de tracte desigual.

Es fa evident, doncs, la necessitat d'una actuació inspectora sistemàtica per aconseguir la correcta implementació de l'Ordenança de terrasses.

En definitiva, al llarg d'aquests anys la síndica ha realitzat diverses recomanacions a l'Ajuntament en matèria d'ocupació de l'espai públic per part de terrasses i vetlladors. Algunes d'elles encara continuen vigents i considerem necessari insistir en el fet que l'Ajuntament ha de:

- **Accelerar l'elaboració i aprovació dels decrets de terrasses:** els de distribució prèvia i els d'ordenació dels espais singulars previstos en l'Ordenança de terrasses per tal de solucionar, com més aviat millor, els conflictes de concurrència que es produeixen en molts d'aquests espais singulars.
- **Potenciar l'activitat inspectora municipal** per garantir la protecció de la legalitat en matèria d'ús comú especial de la via pública per instal·lar terrasses, i per evitar situacions de tolerància contrària a les ordenances.
- **Iniciar un procés que permeti l'assignació equitativa dels espais** i que respecti els principis d'objectivitat, publicitat i concurrència, mentre no entrin en vigor els decrets d'ordenació singulars previstos a l'Ordenança de terrasses.



EL DRET D'ACCÉS A L'OCUPACIÓ PÚBLICA

Ens trobem davant una crisi llarga i complexa que, més enllà dels aspectes econòmics i financers, té una important vessant institucional amb la introducció de canvis en les estructures públiques i en el funcionament de l'Administració, i que també està afectant el model d'ocupació pública. De fet, molts experts coincideixen a assegurar que les administracions públiques, després de la crisi, seran radicalment diferents de com són i funcionen ara.

Durant uns anys, la plantilla de treballadors públics va experimentar un notable augment. Fins i tot al començament de la crisi, fins l'any 2011, l'ocupació pública es va incrementar en 288.700 treballadors segons les dades de l'Enquesta de Població Activa (EPA). La tendència, però, es va invertir a partir d'aquell any i, d'acord amb la font esmentada, fins al primer trimestre de 2013 es va reduir l'ocupació pública en 390.000 treballadors. Una caiguda superior a la que ha patit el sector privat.

La reducció ha estat fruit de l'aplicació de la mesura imposada l'any 2012 de taxa de reposició d'efectius zero, amb caràcter general, i del 10 % limitada a determinats àmbits. Aquesta mesura de congelació de les ofertes d'ocupació pública encara s'ha mantingut per a l'any 2014.

Juntament amb aquesta mesura, que ha suposat una reducció d'efectius, se'n van aplicar d'altres que tenen un caràcter estructural i que suposen una reforma de les condicions laborals dels treballadors públics i, per tant, dels treballadors de l'Ajuntament de Barcelona. Alguns exemples són: reducció de les retribucions, supressió o reducció de drets adquirits per negociació col·lectiva, com les compensacions en casos d'incapacitat temporal, reducció dels dies de lliure disposició, augment de la jornada de treball, major control de l'absentisme o la rebaixa del nombre d'alliberats sindicals.

Es pot qüestionar si aquestes retallades obeeixen a una necessitat transitòria d'austeritat per a la reducció del dèficit públic, o si l'objectiu subjacent és la reducció

del sector públic i de la intervenció administrativa en la vida social, però el cert és que en qualsevol cas, cal posar l'accent en la forma com s'han adoptat, a través de normes amb rang de llei i en molts casos a través de decrets llei, en un moment pràcticament d'alarma social per l'envergadura que estava agafant la crisi econòmica i les seves conseqüències, i sense cap procés de negociació col·lectiva prèvia. En definitiva, un procés poc garantista i poc adequat al que en aquells moments enteníem per sistema democràtic i social.

L'Ajuntament de Barcelona també ha patit una davallada de la seva plantilla. Al llarg d'aquests darrers anys, des de la Sindicatura s'observa amb preocupació com s'estan destruint llocs de treball a través del recurs de l'externalització de tasques que havien estat desenvolupades per empleats públics. A títol d'exemple es pot citar l'encàrrec extern de la transcripció de les actes de les comissions i plenaris municipals, o d'algunes actuacions inspectores realitzades amb caràcter especial. També alguns serveis prestats tradicionalment per treballadors públics, com el servei que ofereixen les oficines d'atenció al ciutadà, o el servei d'informació, han estat parcialment externalitzats.

La síndica considera necessari que, per adequar el compliment de les competències municipals als recursos disponibles, es dugui a terme una planificació i ordenació dels recursos humans amb la finalitat d'aprofitar de forma òptima els efectius disponibles i que no es perjudiqui el servei públic.

L'Ajuntament de Barcelona ja va aprovar el Reglament del Sistema d'Ordenació Municipal (SOM). Aquest reglament regula no només el sistema d'ordenació del personal i el catàleg de llocs, sinó que també s'ocupa de la carrera professional, l'avaluació de l'acompliment i el pla de desenvolupament individual, el sistema retributiu i el personal directiu. Tot i això, encara no està en vigor allò relatiu a la carrera horitzontal i l'avaluació de les tasques desenvolupades pels treballadors. El mateix reglament habilita l'alcalde perquè desenvolupi aquests aspectes a través d'un decret d'Alcaldia.

La síndica comparteix la idea que s'han d'aplicar criteris de racionalització per tal de millorar el principi constitucional d'eficiència que s'imposa a totes les administracions. Però prèviament caldrà una tasca de disseny de processos administratius i terminis de tramitació d'expedients, així com d'altres paràmetres que serveixin per mesurar les càrregues de treball i que facilitin la tasca avaluadora. També caldrà determinar models o tècniques d'avaluació de l'acompliment que siguin objectives.

Ara bé, l'impacte en les condicions laborals i retributives dels treballadors municipals que tindrà l'aplicació del SOM, porten la síndica a aconsellar que en el desenvolupament dels apartats relatius a la carrera horitzontal i l'avaluació de les tasques col·laborin activament els representants dels treballadors, i més en aquests moments en què ens trobem davant un règim de negociació col·lectiva devaluat. De fet, l'Acord de condicions de treball dels empleats públics de l'Ajuntament de Barcelona, vigent des de l'any 2008, ja recull que en el sistema d'ordenació municipal han de ser objecte de negociació les normes generals que fixin els criteris generals en matèria de determinació de les retribucions complementaries, provisió i classificació dels llocs.

En aquest context esmentat, malgrat que es convoquen pocs processos de selecció de personal, cal ser molt curós en el compliment dels principis que els regeixen. L'accés al treball públic és un dret reconegut per la Constitució espanyola a tots els ciutadans i que ha de realitzar-se d'acord amb els principis jurídics d'igualtat, mèrit i capacitat.

Al llarg dels darrers anys han estat nombroses les queixes que els aspirants a aquests processos han fet arribar a la síndica. En alguns casos es qüestionaven aspectes relacionats amb la discrecionalitat tècnica dels tribunals qualificadors. La síndica ha recordat que aquesta potestat dels tribunals designats per valorar les proves d'exàmens d'oposicions o concursos impedeix, tant a la mateixa Administració en via de recurs, com als tribunals en via de revisió jurisdiccional, suplir o modificar l'activitat portada a terme pels tribunals qualificadors. Aquest principi de discrecionalitat no és absolut, però. Es pot desvirtuar si s'acredita una infracció o la manca de coneixement raonable que ha de tenir l'òrgan qualificador, bé per desviació de poder, arbitrarietat o absència de tota possible justificació en el criteri adoptat.

La síndica també ha supervisat queixes relatives a factors que limiten l'accés al treball públic, imposats a les bases com a requisits per participar en els processos de selecció. Una de les actuacions supervisores tenia per objecte comprovar si l'exigència d'una edat màxima per poder concórrer a una convocatòria podia ser objecte de discriminació i de limitació d'accés. Era el cas de les convocatòries d'accés al cos de la Guàrdia Urbana a les quals únicament podien participar aquells aspirant que no tinguessin més de 35 anys en la data de la finalització del termini de presentació de sol·licituds. La síndica va considerar que el manteniment d'un límit màxim d'edat no es pot considerar un requisit essencial i determinant de la professió, ni la imposició d'aquest límit d'edat una mesura necessària per a l'objectiu legítim de mantenir el caràcter operatiu dels serveis, quan no ho és per a l'accés als diferents cossos de seguretat de l'Estat i tampoc per a l'accés al cos de Bombers del Servei de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvament, i que la idoneïtat d'una persona ha d'estar garantida en les proves psicofísiques i mèdiques que es realitzen. Ara, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea es pronuncia en el mateix sentit i determina que les proves físiques exigents i eliminatòries que han de superar els candidats permeten arribar a l'objectiu de seleccionar els agents que tinguin especials condicions físiques necessàries per al desenvolupament de la seva professió d'una forma menys restrictiva que la fixació d'una edat màxima.

Similar situació de discriminació en l'accés a la funció pública s'ha denunciat a la Sindicatura per imposar una alçada mínima per participar en les proves de selecció d'agents de la Guàrdia Urbana.

També s'ha pronunciat la síndica sobre la transparència i la gestió de les borses de treball. En algun cas, els Recursos Humans no havien respectat l'ordre de la borsa de treball i havien contractat una persona que ocupava un lloc inferior al primer de la llista. Es justificava amb el fet que s'havia efectuat una incorporació d'aquella borsa per ocupar un lloc de treball que no era propi de l'especialitat i que la selecció es va realitzar per la rellevància de les dades curriculars en relació amb les necessitats del lloc de treball concret, d'entre les persones que havien superat l'oposició sense plaça.

Tots i els esforços municipals per adequar-se als estàndards de transparència exigibles, encara hi ha molts dèficits. Com en el cas de les borses de treball. Ara per ara, és una de les poques vies d'accés a l'ocupació pública i la seva gestió s'hauria de realitzar de forma transparent. La síndica ha demanat que es publiquin les borses de treball i es mantinguin actualitzades per tal que les persones que la integren puguin conèixer la seva posició i les seves perspectives d'ocupació. La transparència de les borses de treball no és incompatible amb la privacitat de dades de caràcter personal.

Tal com es va pronunciar la síndica, la transparència ha de ser el criteri orientador de l'activitat de les administracions públiques per garantir el compliment de la legalitat en la gestió dels recursos públics i per eliminar la seva imatge d'opacitat i inaccessibilitat, cosa que genera desconfiança en la ciutadania.

D'acord amb totes aquestes experiències, la síndica ha de recomanar al Govern municipal:

- **Que s'asseguri la participació dels representants dels treballadors** en el desenvolupament normatiu del Sistema d'Ordenació Municipal (SOM) pel que fa a la carrera professional horitzontal, així com en la determinació de l'avaluació de les tasques desenvolupades pels treballadors.
- **Que s'eliminin tots aquells requisits que puguin suposar una discriminació** en les convocatòries d'accés o una limitació al dret de tothom al treball en l'ocupació pública.
- **Que es publiquin les borses de treball de l'Ajuntament de Barcelona** i es mantinguin actualitzades per tal que les persones que la integren puguin conèixer la seva posició i les seves expectatives d'ocupació.
- **Que s'aposti per l'increment dels llocs de treball en el sector públic**

G HISENDA MUNICIPAL



G1. TRIBUTS

En matèria de tributs municipals la síndica s'ha vist obligada a formular, al llarg d'aquests anys, alguna recomanació com a conseqüència dels efectes indesitjables provocats per una aplicació rigorista de les normes tributàries, especialment quan afecta ciutadans en situació de precarietat econòmica.

No hi ha risc d'equivocar-se si afirmem que les qüestions de la hisenda pública i de la municipal en particular, pot ser percebuda per la ciutadania com una qüestió molesta i a més complicada d'entendre i d'acceptar. No contribueix al prestigi i reconeixement d'aquesta part imprescindible de l'Administració pública els diferents episodis de males pràctiques i escàndols econòmics que, almenys fins ara, no afecten l'Administració municipal.

Sovint, la tasca principal de la síndica de greuges consisteix a atendre dubtes i demandes d'aclariments sobre les actuacions municipals en matèria tributària i a atendre i tramitar les queixes presentades, que sovint acaben per descobrir errors materials, manca d'informació suficient al contribuent sobre els seus drets i deures, endarreriments en la gestió o manca de la deguda presa en consideració de les al·legacions que el reclamant pugui haver presentat. Tot i que no ha d'entendre's com a justificació dels problemes detectats, cal tenir en compte el gran volum ingent de procediments administratius i actuacions tributàries en sentit lax que tramita l'Ajuntament per mitjà de l'Institut Municipal d'Hisenda.

D'altra banda la crisi econòmica, que afecta el conjunt social va provocar que la ciutadania fos més escrupolosa a l'hora de comprovar i atendre els pagaments de les seves obligacions amb l'Administració pública, rigor que es manifesta amb un increment de les reclamacions i al·legacions davant possibles errors administratius o disconformitats amb la gestió dels tributs, taxes i sancions econòmiques.

Un exemple d'aquest fet podrien ser les queixes rebudes durant l'any 2011 per disconformitat dels professionals autònoms que treballen al seu domicili pel fet d'haver de pagar el preu públic per la recollida de residus comercials i industrials assimilables als municipals. A la seva reclamació va donar suport la síndica de greuges, i la Comissió de Govern de 14 de desembre de 2011 va aprovar que els titulars d'activitats professionals considerats com a generadors mínims i que realitzin la seva activitat en establiments, locals, despatxos o en el domicili habitual de superfície inferior o igual a 25 m², no estan subjectes al pagament d'aquest preu públic.

Una altra manifestació de crisi econòmica és, i ha estat, la dificultat de moltes persones per atendre els pagaments de les quotes hipotecàries dels seus habitatges. A les dificultats per desprendre's de l'habitatge mitjançant dació al prestador en pagament de deutes, es va afegir la perplexitat per a molts deutors davant l'obligació legal d'atendre el pagament de l'impost sobre l'increment del valor del terreny de naturalesa urbana, conegut com a *impost de plusvàlua*, quan entenien que no s'havia produït cap increment de valor sinó al contrari, depreciació.

La lògica de la normativa que regula l'impost de plusvàlua pressuposa que qui es desprèn d'un habitatge ho fa per lliure decisió, que el valor dels immobles sempre s'incrementa any rere any, que qui ven sempre obtindrà un guany i que gràcies a aquest guany podrà satisfer el pagament de l'impost. A partir d'aquests supòsits, el legislador va decidir que la forma legal del càlcul de la quantia de l'impost fos automàtica sense tenir en compte la possible variació en els pressupòsits. El fet d'haver de satisfer l'impost de plusvàlua en aquestes situacions, significava un agreujament de la situació personal i familiar dels afectats i una manifesta injustícia que calia corregir immediatament.

Al juliol de 2012 la síndica ja es va dirigir a l'Ajuntament per demanar mesures i ajuts per evitar el cost de l'impost a les persones que havien perdut l'habitatge per no poder fer-se càrrec de les quotes de la hipoteca, tot i les limitacions del Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, i que la regulació legal de l'impost no depèn del Govern municipal.

Així, el 5 de desembre de 2012 la Comissió de Govern Municipal va aprovar unes mesures per ajudar aquelles persones que, havent perdut l'habitatge per dació en pagament de deutes, eren creditors de l'impost de plusvàlua.

La síndica va saludar la voluntat municipal per fer-se càrrec d'aquest problema si bé va considerar insuficients les mesures ja que no es preveia la seva aplicació amb efectes retroactius. A finals del 2012 la síndica va proposar a l'Ajuntament l'aplicació dels beneficis acordats amb efectes retroactius de quatre anys, termini anàleg al previst per a la prescripció dels deutes tributaris. La resposta municipal a la demanda de retroactivitat dels beneficis de l'acord de 5 de desembre va arribar el mes de desembre de 2014, mesos després d'haver-se aprovat el Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol, que declarava exempt de l'impost de plusvàlua les dacions de l'habitatge habitual en pagament de deutes, i s'ampliava així l'exempció als fets imposables no prescrits a comptar des de l'1 de gener de 2014. La resposta municipal no es pronunciava sobre la retroactivitat demanada per la síndica de greuges, que si

hagués estat admesa s'hauria avançat en dos anys a la reconeguda pel Govern central.

La Comissió de Govern del 22 de maig de 2013 va aprovar la inclusió dels acords de compravenda entre particulars i les entitats financeres que equivalguessin a una dació en pagament als beneficis reconeguts el passat 5 de desembre. Tot i això, l'oficina de la síndica de greuges, al desembre de 2013 i al juny de 2014, va adoptar dues decisions en què recomanava l'aplicació dels beneficis per no pagar la plusvàlua a dues operacions assimilables a la dació en pagament.

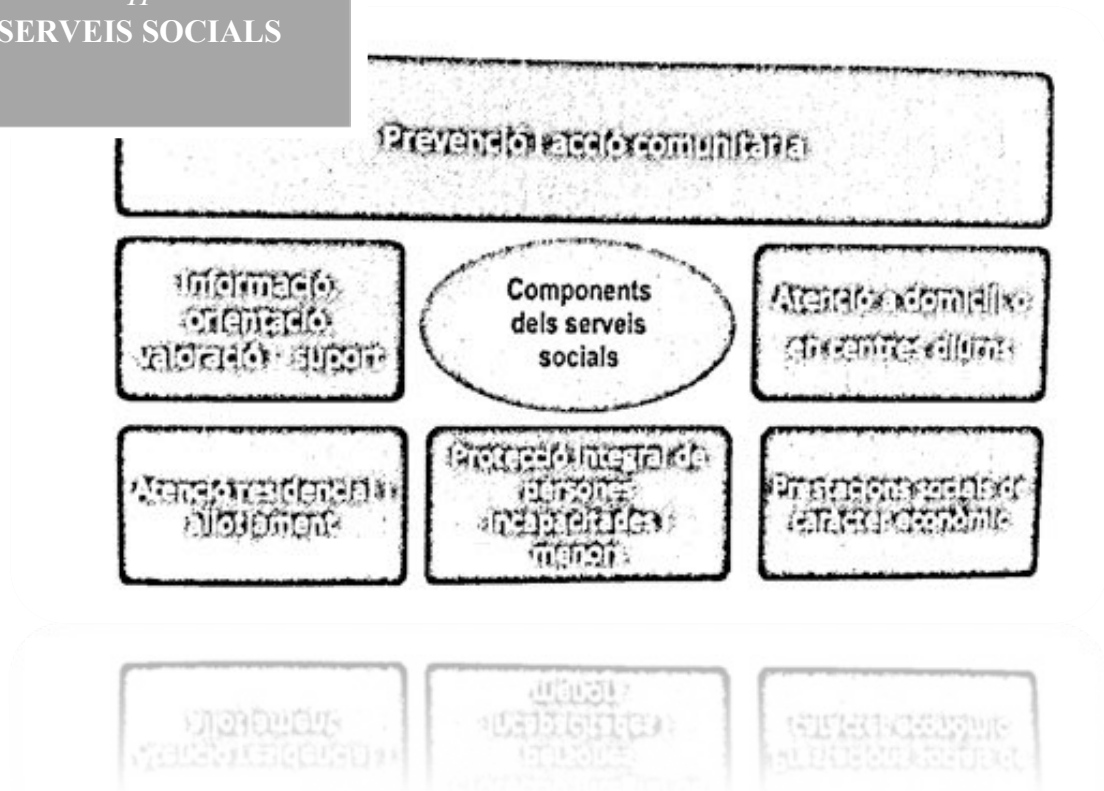
Com ja ha quedat reflectit en el capítol 3 del títol II del present informe, la síndica de greuges també s'ha dirigit a l'Ajuntament per tal de suggerir-li una actuació més congruent amb l'esperit de la norma a l'hora de retenir i embargar els imports existents als comptes bancaris dels deutors municipals quan aquests només reben ingressos per imports o conceptes no embargables. L'Ajuntament ha contestat aportant un protocol d'actuació que preveu l'alliberament o, si escau, la devolució dels imports un cop s'ha comprovat, a instància de part, que aquelles quantitats corresponen a conceptes inembargables, la qual cosa significa que accepta les consideracions fetes per la síndica de greuges.

Pel que fa a altres qüestions, hem de fer esment i reflexió de com, segons ja s'ha dit en el títol II d'aquest informe, la síndica s'ha dirigit a l'Ajuntament per recordar-li que en la normativa municipal existeixen previsions en el cas de comprovar-se la insolvència del deutor tributari. Es tracta de mesures que poden comportar la declaració de suspensió del cobrament del deute o la seva amortització definitiva, mesures que no sembla que siguin tingudes en compte per la hisenda municipal. Fins al moment de redactar aquest informe, l'Ajuntament no s'ha manifestat sobre aquest extrem.

Per això, de nou, la síndica recomana que s'estudiïn fórmules legals per tal que:

- **Els ajusts econòmics per al pagament de l'impost de plusvàlua** aprovats per l'Acord municipal de desembre de 2012 destinats a les persones que han perdut el seu habitatge habitual per haver estat entregat en pagament de la hipoteca, s'apliquin amb efectes retroactius fins a quatre anys enrere de la data de l'acord.
- **Es comprovi l'estat de solvència econòmica del deutor** amb la hisenda municipal quan aquest manifesti que no pot fer-se càrrec dels pagaments, se suspengui el cobrament del deute i s'arribi a la declaració formal d'insolvència, si escau.
- **Abans d'ordenar l'entrega del saldo d'un compte bancari** que ha estat retingut, es comprovi si aquest prové d'ingressos no embargables, i a aquests efectes que, en iniciar-se el procediment de constrenyiment per al cobrament de deutes, es demani al deutor la designació de béns a embargar per tal d'evitar la retenció de diners provinents d'ingressos no embargables i assegurar així la satisfacció de les necessitats bàsiques del deutor.

H SERVEIS SOCIALS



218

La Seguretat Social espanyola i el Sistema català de Serveis socials presenten importants dèficits en polítiques de suport a la família i això es posa de manifest en l'augment de famílies que han de recórrer als serveis socials municipals per compensar la seva vulnerabilitat econòmica amb ajuts econòmics puntuals. Fins que la política de protecció social adreçada a la infància i a la família no s'aproximi al 2,2 % del PIB, que és la mitjana dels estats de la Unió Europea, i es mantingui en el 1 % actual de Catalunya, que és inclús inferior a l'1,4 % del conjunt d'Espanya, la situació de les famílies no millorarà i la seva insatisfacció pels recursos disponibles augmentarà. Aquest fet ens porta a les següents

REFLEXIONS

1. Sobre la pobresa i la necessitat d'iniciar un pla de rescat social de les persones d'aquesta ciutat excloses del gaudiment de la renda nacional: aquest plantejament ha estat manifestat, en diferents moments, per diferents grups de l'oposició al Govern municipal. La resposta havia estat negativa fins que als pressupostos per al 2015 s'ha proposat un pla de rescat social en què es destinaran 20 milions d'euros per abordar les situacions d'urgència econòmica i de desigualtat que els ciutadans i ciutadanes estan patint com a conseqüència de la crisi econòmica. El pla de rescat es desglossa

en cinc programes diferents destinats a les persones més afectades, com són els infants, les persones aturades, les persones aturades de llarga durada, els aturats joves i les famílies amb situacions de pobresa energètica.

Dues consideracions s'han de fer d'entrada, a més de la repercussió negativa en el pressupost municipal de les mancances de les polítiques socials d'àmbit superior autonòmica, estatal i de la Unió Europea:

a) No es coneix un estudi municipal de la necessitat social experimentada ni expressada per les famílies barcelonines, estudi que és imprescindible per poder encertar en objectius i mètodes d'atenció social.

b) No sabem quin percentatge de necessitats existents seran ateses amb aquest innovador pla de rescat social

Des de l'any 2011, la síndica s'ha pronunciat per la idoneïtat d'una renda garantida de ciutadania establerta com a dret a l'article 24 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), arran dels canvis restrictius introduïts a la prestació de la renda mínima d'inserció (RMI), per part del Govern de la Generalitat de Catalunya, que incomplia així l'EAC, ja que anul·lava les prestacions de l'RMI que donaven resposta com a dret garantit a les persones excloses del mercat laboral, sense donar cap resposta alternativa en un moment crític de pèrdues de lloc de treball. L'informe de la Síndica de l'any 2011 recull la seva preocupació pels canvis en l'RMI perquè comportaven una pèrdua de la cohesió social i significaven el pas cap a un sistema benèfic i discrecional. De fet, la síndica va advertir que la pèrdua dels ingressos de l'RMI suposaria per a algunes famílies la necessitat de recórrer als ajuts econòmics de l'atenció primària dels serveis socials. L'Ajuntament va informar la síndica, en aquell moment, que atendria les necessitats d'ajuts bàsics d'urgència, amb un increment dels recursos per la crisi econòmica, però que no podia ni competencialment ni econòmicament substituir la prestació de l'RMI.

219

Malaauradament, tampoc es visualitza encara el compliment del que preveu l'EAC sobre una renda garantida de ciutadania que assegurí els mínims d'una vida digna a les persones i famílies que es troben en situació de pobresa. Per això, caldrà, de moment, seguir amb atenció la concreció de la proposta del pla de rescat social mitjançant la renda infantil garantida per als nens i nenes de la ciutat, uns 7.500, que segons el projecte viuen per sota del llindar de la pobresa.

2. Sobre l'impacte de la crisi en la demanda de prestacions de serveis socials. Ha augmentat el nombre de persones que han de recórrer als serveis socials per sol·licitar prestacions econòmiques assistencials. L'Administració municipal, per la seva banda, ha anat incrementant el pressupost anual, així, l'any 2014, les polítiques socials representaven el 14 % del pressupost municipal i s'han establert nous tipus d'ajuts. En informes anuals anteriors de la síndica de greuges s'ha posat l'èmfasi en la necessitat de regular tots els serveis i prestacions en la Cartera de serveis, tal com preveu la Llei de serveis socials, per garantir la qualitat dels serveis i els drets dels usuaris a una assignació equitativa. Actualment no existeix encara una normativa bàsica en totes les prestacions, reclamada per aquesta institució en diferents

moments, per seguir els principis d'una bona Administració i amb la consegüent difusió pública per evitar greuges –reals o presumptes– entre els ciutadans.

3. Un altre aspecte tractat en els informes anuals fa referència a la qualitat dels serveis externalitzats, tant d'atenció domiciliària com d'alimentació, que utilitzen prioritàriament la gent gran o les famílies en exclusió social. Les recomanacions han anat en la línia d'evitar la delegació de responsabilitats de l'Administració i que s'exerceixi el control i la supervisió necessaris per part dels tècnics municipals. Entenem que l'externalització ha de ser una forma d'apropar el servei social a la persona necessitada, no una mera fórmula econòmica i còmoda de la gestió pública.

4. La qualitat de vida de les persones grans que viuen soles no es pot garantir encara completament ni al seu domicili ni en una residència pública. D'una banda, l'opció de viure en el domicili particular amb totes les ajudes necessàries, que seria la més desitjada entre la gent gran, continua no sent factible perquè no es pot parlar d'uns serveis d'atenció domiciliària suficients per garantir una bona qualitat de vida per a una persona gran que visqui sola. D'altra banda, i des de fa anys, es va constatant la manca de places residencials públiques suficients per atendre la població de gent gran de Barcelona. La retallada de les prestacions de la Llei de la dependència ha agreujat la situació ja que l'opció de pal·liar el cost d'una privada amb les prestacions econòmiques vinculades al pagament de places residencials privades no ha estat possible, per la qual cosa la necessitat de residències públiques s'ha incrementat. Així mateix, l'Ajuntament que té la competència en l'atenció social a la gent gran i que va signar un acord amb la Generalitat, l'any 2005, per a la construcció de residències encara no ha presentat una planificació dels recursos residencials assistencials per a persones en situació de dependència necessaris. D'altra banda, aquesta mancança no quedarà resolta amb les promocions d'habitatges amb serveis comuns per a gent gran, perquè mai no podran cobrir la demanda i perquè són per a persones no dependents i, pot ser que, inclús, augmenti la demanda de residències quan la població envelleixi i perdi l'autonomia necessària per seguir vivint autònomament en el seu habitatge.

5. S'ha pogut comprovar pel contingut de moltes de les queixes rebudes que el model actual d'atenció social no funciona adequadament en tots els barris de la ciutat perquè no s'ajusta a les necessitats del moment. De la mateixa manera que hi ha diferències importants de renda d'un barri a un altre també hi hauria d'haver diferències compensatòries importants en l'atenció i els recursos socials. Dades municipals de renda i patrimoni rebel·len que amb la crisi (2008-2012) la renda del barri més ric ha augmentat en 46,1 punts mentre que la del barri més pobre s'ha reduït en 21,3 punts. Per això, cal pensar en la necessitat de reforçar els serveis socials bàsics amb una reorganització i orientació noves ajustades a la situació actual.

L'atenció social individualitzada no pot ser la mateixa que la de fa uns anys perquè la realitat dels seus usuaris ha canviat, ja no s'ha d'atendre només persones que viuen en situació de pobresa crònica sinó persones la vida quotidiana de les quals ha sofert un canvi radical a partir de la pèrdua d'uns ingressos econòmics que li oferien una qualitat de vida que ha perdut sobtadament. En aquest sentit, la demanda de l'usuari és diferent perquè engloba moltes àrees, com habitatge, treball, alimentació i

benestar personal, a les quals, difícilment, els equips socials d'atenció primària podran donar resposta de forma aïllada. Entenem que la coordinació entre serveis públics i entitats socials és una fórmula possible per enriquir l'atenció social i donar resposta a les expectatives dels usuaris, que sovint són globals i van més enllà de l'oferta dels serveis socials d'atenció primària.

De la mateixa manera, prioritzar tant el treball grupal com el treball comunitari permetria ampliar l'atenció social dels centres de serveis socials. Ampliar aquestes metodologies de treball, ja en funcionament, facilitarien una participació activa dels usuaris en la solució dels problemes i milloraria les seves situacions, cosa que afavoriria la seva confiança i apoderament personals.

També, les institucions i entitats, d'un barri, d'un districte o d'una ciutat, que se senten responsables del benestar de la població haurien de poder treballar conjuntament en la recerca de solucions. És absolutament imprescindible que hi hagi un treball comunitari en el qual els ciutadans del barri tinguin un paper participatiu en les decisions que l'Administració prengui vinculades a la cobertura de les seves necessitats bàsiques.

6. Les conseqüències de la vulnerabilitat de les famílies no compensada per unes polítiques de suport potents porta a un dèficit en les condicions materials i emocionals de la vida dels infants. La realitat dels menors de la nostra ciutat preocupa molt aquesta Sindicatura perquè aquests pateixen en silenci les situacions de pobresa dels seus pares, cosa que s'evidencia en diferents aspectes com l'habitatge, l'alimentació, el temps de lleure, les activitats escolars i les extraescolars.

Algunes entitats, la Fedaia, entre elles, han posat de manifest que el 27,3 % dels menors de 16 anys viu en situació de pobresa o corre el risc de caure-hi, un 0,6 % més que fa un any segons dades de l'IDESCAT. Un altre índex de pobresa, segons dades del Departament d'Ensenyament, és que el 18,7 % dels infants del nostre país que han demanat una beca de menjador escolar han tingut dret a la beca completa.

En aquesta dimensió de l'atenció a la infància cal tornar a recordar l'incompliment en la dotació de centres oberts d'infància.

Per tal de garantir els drets i oportunitats de la infància establerts a la Llei 14/2010, el principi de l'interès superior de l'infant hauria de presidir l'actuació de l'Administració i garantir a tots els infants de famílies amb rendes inferiors a l'IRSC l'accés gratuït a la cobertura de necessitats bàsiques, com l'alimentació, l'escola, les activitats extraescolars i un habitatge digne. D'aquesta manera, es podrien garantir alguns dels drets de la Convenció dels Drets dels Infants, articles d'obligat compliment per als estats signants de la Convenció.

7. L'atenció a les persones sense llar ni sostre de la ciutat ha estat un tema recurrent al llarg dels anys en els informes anuals de la Sindicatura, i s'ha posat un èmfasi especial en la importància d'una atenció individualitzada continuada i d'un allotjament adequat al moment de cada persona dins el procés d'inclusió social. Aquest any s'ha començat a implantar el projecte Housing First a la nostra ciutat, per

a persones sense llar, seguint l'experiència del model ja en funcionament en altres ciutats europees que tenen experiències d'èxit.

Barcelona no aconseguirà un 2015 sense persones dormint al carrer, com promouien les entitats socials de la Xarxa de Persones sense Llar, per la manca d'una actuació decidida per combatre aquesta problemàtica, i per manca d'un pressupost que ho permeti; sí que s'hauran posat, però, les bases d'un nou model d'atenció a les persones, revolucionari perquè canvia absolutament la forma d'atendre aquestes persones partint, d'entrada, de l'oferta d'un habitatge individual amb un equip de suport que l'ajudarà de forma continuada a sortir de l'exclusió social.

Per tot això, concretament les recomanacions següents:

- **Iniciar la revisió del model d'atenció social vigent** i fer a priori una avaluació tècnica de la realitat que està vivint la ciutadania des de fa un any per programar la intervenció social més eficient.
- **Planificar les necessitats residencials de la gent gran** de la ciutat i agilitzar la construcció de les residències públiques i incrementar les concertades per assolir els ràtios de mitjana nacional i donar resposta a la demanda de places públiques actuals per poder reduir les llistes d'espera.
- **Estudiar la demanda potencial i la necessitat d'atenció domiciliària** per dotar amb recursos econòmics suficients el servei per poder augmentar les hores de presència i la seva freqüència més enllà de les prestacions del sistema d'atenció a la dependència, especialment en casos de famílies en risc.
- **Impulsar el projecte Housing First** a la ciutat per aconseguir resultats dins el 2015 en l'atenció a les persones sense llar, especialment en els casos cronificats.

I PROSTITUCIÓ



223

Malgrat que aquest any 2014 no s'han formalitzat queixes referents al tema de la prostitució tractat reiteradament en anteriors informes de la síndica, sí que s'han repetit els comentaris de veïns d'algunes zones de la ciutat sobre els problemes que genera aquesta activitat al carrer i a les comunitats de veïns quan s'exerceix en habitatges particulars.

De la mateixa manera, algunes dones que exerceixen la prostitució captant clients als carrers del Raval han insistit en l'assetjament i persecució policial que continuen patint injustificadament i injustament. També ens consta que des del Districte de Ciutat Vella han augmentat les inspeccions a locals i habitatges de la zona, alguns dels quals s'han tancat per exercir l'activitat sense títol habilitant.

En els darrers anys, la síndica ha estudiat les queixes del veïnat, així com de dones que exerceixen la prostitució, i ha fet diverses recomanacions per intentar trobar solucions satisfactòries per al conjunt de la ciutadania.

Aquesta Sindicatura va posar de manifest en un informe, recollit a la Memòria de l'any 2012, la seva disconformitat amb la darrera modificació dels articles 39 i 40 de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència, aprovada pel Plenari del Consell Municipal el 16 d'agost de 2012. Es va considerar que l'enduriment de l'Ordenança tenia un caràcter, principalment, punitiu i podia comportar una major desprotecció per a les dones que exerceixen la prostitució des del carrer. Una de les conclusions de l'informe realitzat era precisament que la normativa existent era ineficaç i insuficient per ordenar i abordar els problemes que genera el fenomen de la prostitució al carrer i que calia pensar en alternatives per evitar que les negociacions i els clients es fessin al carrer, cosa que ocasiona molèsties al veïnat, als

comerços i a la gent que passa pel carrer, i també per evitar que aquelles es produeixin en pisos o locals sense cap tipus de control.

Ni la modificació de l'Ordenança, en què s'endureixen les multes a les prostitutes i als clients, ni les inspeccions als locals i habitatges de determinades zones i el tancament d'aquests garanteixen la desaparició d'una activitat molt viva i arrelada al Districte de Ciutat Vella. La complexitat del fenomen té difícil solució, bàsicament per la seva alegalitat, i planteja la necessitat d'estudiar mesures concretes que evitin que l'oferta i la demanda de serveis sexuals es produeixi al carrer, cosa que no passa en altres zones de la ciutat. Tampoc és desitjable, però, que es faci en edificis d'habitatges perquè interfereix en la tranquil·litat de les persones i famílies residents.

Aquesta realitat, ja històrica, és tossuda i la persistència de l'activitat d'oferta de serveis sexuals al carrer i la presència de *meublés* encoberts a Ciutat Vella requereix una intervenció municipal diferent que prioritzi la regulació de l'activitat enfront de l'obstaculització coercitiva i la simple prohibició d'aquesta.

En aquesta línia i per tal que l'alcalde conegués de primera mà la preocupació de les dones afectades per l'Ordenança i el Pla d'usos de Ciutat Vella, la síndica va demanar a l'alcalde de la ciutat que les escoltés i aquestes van poder exposar la situació que estaven vivint i les seves demandes.

Darrerament, s'ha conegut que un grup de dones que exerceixen la prostitució organitzades ha fet una proposta a l'Ajuntament que consisteix en la gestió d'una finca que el consistori acaba de comprar al carrer Robadors. El projecte d'aquest col·lectiu és crear una cooperativa de treballadores sexuals i portar a terme l'activitat econòmica de la cooperativa en aquell espai físic. D'aquesta manera, la captació de clients es faria en una part de l'edifici i l'activitat sexual, pròpiament dita, es realitzaria en espais particularment dissenyats per a aquest objectiu.

Aquesta via de treball i de negociació amb l'Ajuntament obriria un nou abordatge a una problemàtica que fa anys que existeix i que no s'ha pogut resoldre per altres vies en aquest Districte.

Per tot l'exposat, i considerant que la solució reguladora avui dia seria una sortida lògica i pacífica als problemes, aquesta Sindicatura recomana:

- **Regular alternatives realistes i respectuoses** amb tots els interessos legítims que concorren a l'entorn de la prostitució per tal que s'evitin les negociacions en l'espai públic, la utilització d'espais en edificis de veïns per exercir l'activitat i que garanteixin els drets de seguretat i salubritat de les persones que exerceixen la prostitució. Seguir treballant de forma coordinada els tècnics municipals i les entitats socials en aquesta línia amb un horitzó temporal.



J
**ASSENTAMENTS
POBLACIONALS
IRREGULARS**

225

El tema dels assentaments en naus industrials i els greuges que pateixen les persones que les habiten és un tema que aquesta Sindicatura ha estat treballant, des de fa anys, amb diferents polítics i tècnics de l'Administració municipal, inclòs el mateix alcalde, per aconseguir un pla d'intervenció social que millorés la situació sociolaboral de les persones afectades.

Aquest any la Sindicatura no ha rebut cap queixa d'aquesta temàtica però com que és un tema que segueix interessant per la necessitat de millorar la situació d'exclusió social en la qual viuen les persones que habiten en infrahabitatges, com són els assentaments, s'ha volgut fer un repàs del tractament del tema per part de l'Ajuntament i les aportacions de la Sindicatura.

En un primer moment, l'any 2010, la resposta de l'Ajuntament, a la petició d'intervenció en els assentaments feta per la Sindicatura, no va ser prou satisfactòria perquè les propostes que es feien a la població dels assentaments eren les mesures ordinàries que s'oferien a les persones sense llar de la ciutat. La síndica va estimar, aquell any, la queixa interposada per una entitat de suport a ciutadans i ciutadanes provinents del Senegal, que qüestionava l'atenció social a aquesta població perquè l'Ajuntament no oferia una assistència que s'adaptés a les necessitats d'aquelles persones. Per aquest motiu va recomanar :

- que es valorés la idoneïtat dels recursos d'allotjaments oferts i la possibilitat de buscar propostes alternatives;

- que s’impulsés la coordinació amb la resta d’administracions per consensuar polítiques globals sobre intervenció social amb persones immigrades en risc d’exclusió social;
- que es fomentés la coordinació interadministrativa per tal de perseguir un objectiu comú en l’actuació vers aquesta població;
- que es dissenyessin plans d’actuació específics a partir del cens de població en risc d’exclusió;
- que es promoguessin programes de formació laboral en conveni amb empreses i amb la perspectiva que les persones formades tinguessin l’oportunitat d’un contracte de treball que els permetés iniciar la regulació de la seva situació;
- que s’elaboressin programes específics de reinserció laboral per a aquells col·lectius amb permís de residència però amb dificultats per incorporar-se al mercat laboral.

En data 15 de setembre de 2011 l’Ajuntament va aprovar la Mesura de Govern “Projecte pilot de formació per al retorn i el reintegrament voluntari al Senegal” amb la intenció de donar resposta a la seva situació. La Mesura de Govern tenia com a objectiu principal un pla d’inserció voluntària amb el compromís de retorn al país d’origen, a través d’una formació ocupacional gestionada per Barcelona Activa, relativa a algun ofici demanat al seu país, cosa que permetria el retorn a un grup d’uns quinze a vint senegalesos, i amb l’acompanyament i el seguiment per part d’una ONG espanyola.

226

La valoració feta per l’Administració municipal, sis mesos després de l’execució del projecte, posava de manifest que, malgrat haver contactat amb més de 500 persones susceptibles d’acollir-se al projecte, únicament ho van fer cinc. L’informe atribuïa la poca vinculació aconseguida del col·lectiu de persones senegaleses a factors com la manca de confiança en el projecte, la posició ambigua i reticent d’algunes entitats, les dificultats per fer coincidir l’oferta i la demanda o la dificultat per construir un grup homogeni per fer la formació ocupacional, motiu pel qual es va reconduir el projecte d’ocupació per part d’empreses i es va convertir en projectes individualitzats d’autoempresa en funció del perfil ocupacional dels participants.

La següent actuació de l’Ajuntament per atendre la població del assentaments va consistir en la posada en marxa d’un grup de treball amb la participació de diverses àrees i districtes municipals per avançar en una proposta per concretar un pla sobre assentaments irregulars que volia dissenyar i implantar solucions a la problemàtica del barraquisme. Uns mesos després, el mes d’octubre de 2012, es va presentar l’informe “Pla d’assentaments irregulars de Barcelona” (PAI). Aquest informe proposa la creació d’una oficina que depèn de l’Àrea de Qualitat de Vida i que serà l’òrgan encarregat de definir les mesures i accions específiques a desenvolupar per abordar de manera integral i coordinada el fenomen dels assentaments de persones itinerants a la ciutat per tal d’executar diferents propostes a les persones que viuen en els assentaments.

La consolidació de l’Oficina del Pla d’Assentaments el mes de novembre de 2012 va permetre l’inici de les actuacions. La missió de l’Oficina, segons va manifestar l’Ajuntament en el seu moment, seria la de desenvolupar algunes línies d’actuació

vinculades amb l'atenció social bàsica, buscar solucions d'habitatge, d'inserció laboral, de seguretat i d'escolarització de menors a partir de la diagnosi que una entitat social estava fent de la situació.

Les actuacions previstes en el PAI anaven dirigides als ocupants de les naus que voluntàriament volguessin abandonar l'assentament i seguir un pla d'inserció laboral mentre vivien en els allotjaments temporals previstos per l'Administració.

La síndica va insistir des del principi en el fet que les actuacions municipals es consensuessin amb els governs de la Generalitat i l'Estat perquè els seus destinataris eren, en molts casos, persones immigrades en risc d'exclusió social que són creditores de l'atenció social de les tres administracions per a la solució de les seves necessitats. S'entenia, per exemple, que el Pla d'assentaments havia d'anar en línia amb el Pla d'immigració 2012-2015, que davant l'estancament de la població estrangera a la nostra ciutat, volia realitzar un nou enfocament de les polítiques d'immigració centrant els seus esforços no solament en l'acollida, sinó també en l'encaix i la integració de les persones que havien triat Barcelona com la seva ciutat.

Així mateix, la síndica va valorar, al seu moment, la iniciativa mixta entre l'Administració i les entitats perquè va considerar que el treball coordinat amb les entitats socials era imprescindible per assolir l'èxit de les propostes perquè la relació i la vinculació amb les persones de les naus facilitaria la informació i la confiança en el projecte.

El Pla d'Assentaments, en una primera fase, pretenia evitar el risc per a les persones que vivien en naus i que l'Ajuntament considerava necessari desallotjar per raons de seguretat i salubritat i donar a totes les persones vulnerables que no tinguessin recursos propis de subsistència un allotjament temporal i la cobertura de les primeres necessitats. La segona fase, que es va iniciar a finals de gener del 2013, va preveure la implementació d'una acció per treballar la vessant d'inserció sociolaboral de les persones immigrants que ocupaven la nau.

La Sindicatura ha fet un seguiment continuat, mitjançant una actuació d'ofici, del desenvolupament de les accions del Pla d'assentaments irregulars (PAI) per tal de valorar la inserció laboral dels ocupants dels assentaments a través de l'oferta d'empreses d'inserció, i va demanar que s'estudiés la viabilitat de crear una cooperativa per a la recollida i tractament de la ferralla. També va recomanar que s'optimitzessin al màxim els recursos socials (especialment l'allotjament en pensions) tenint en compte el seu cost i el resultat que es pretenia obtenir.

El darrer balanç del desenvolupament del Pla d'assentaments irregulars i de la gestió de l'Oficina del Pla d'Assentaments Irregulars del 30 de juny de 2014 facilitat per l'Àrea de Qualitat de Vida indica que la foto fixa en aquesta data mostrava que el nombre d'usuaris actius al Pla era de 177 persones. D'aquestes, 92 estaven allotjades en recursos residencials, en recursos de formació hi havia 29 persones, en recursos d'inserció 19 persones, en recursos d'alfabetització i llengua 55 persones, i 30 usuaris ja estaven treballant en les empreses.

Comparant aquestes dades amb les acumulades al llarg dels 18 mesos d'intervenció, es demostra que de les 563 persones usuàries del PAI, al seu inici, 345 persones van

abandonar el Pla, 9 persones van retornar al seu país d'origen, i 32 persones van ser donades d'alta del PAI per la consecució dels objectius.

La procedència de les persones usuàries del PAI eren els diferents assentaments desallotjats o en vies de desallotjament de la ciutat. Les persones procedien en un 34 % del Senegal, un 18 % de Ghana, un 11 % de Nigèria i la resta (37 %) eren de diferents nacionalitats. La seva majoria eren homes (93 %) i només un 7 % dones. La franja d'edat predominant (63 %) anava dels 30 als 45 anys, un 23 % tenien entre 16 i 29 anys i la resta (10 %) eren majors de 45 anys o no se'n tenia informació.

La situació administrativa dels usuaris actius, el 30 de juny, era que un 24 % eren regulars, un 42 % irregulars, i un 34 % irregulars amb possibilitats de regularització. Aquest tema no ha avançat gaire, segons manifesta l'Assemblea Solidària contra els Desallotjaments, que va informar aquesta Sindicatura que de tots els expedients que es van presentar a la Delegació del Govern (uns 90), han estat denegats uns 50 i la resta encara no s'han contestat. El mes de juliol de 2014 es van iniciar els recursos pertinents, via que evita, si més no, la deportació, la detenció o l'internament al CIE.

Informacions municipals han confirmat la creació de la cooperativa projectada que pretén situar la recol·lecció de ferralla en l'àmbit legal. De moment, el mes de setembre havia de començar el projecte amb una prova pilot que acolliria un total de 30 persones i resoldria el problema d'emmagatzematge de la ferralla que recullen algunes persones del col·lectiu i continua sent el modus vivendi de moltes d'elles.

Per tot el recorregut de la intervenció municipal fet després dels desallotjaments de les naus i solars on vivien persones en condicions inadmissibles, aquesta Sindicatura valora positivament el conjunt d'accions endegades i, per tant, considera que cal:

- **Continuar reforçant les polítiques socials d'allotjament i inserció laboral de les persones empadronades a la ciutat que no poden gaudir dels recursos dels residents per dignificar la vida de tots els ciutadans i ciutadanes sense discriminació.**

K
**INFÀNCIA EN RISC
I IGUALTAT
D'OPORTUNITATS**



229

És potser el principi d'actuació social pública més conegut i a la vegada el més incomplet: el del dret superior de l'infant. La Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets de l'Infant estableix que en totes les mesures que adoptin les autoritats administratives hauran d'atendre amb una consideració primordial l'interès superior de l'infant. En aquest mateix sentit, la Llei orgànica de protecció jurídica del menor estableix que en la seva aplicació ha de prevaler l'interès superior dels menors sobre qualsevol altre interès legítim que pugui concórrer. Més recentment l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 recull com a principi rector que l'interès superior de l'infant ha de ser prioritari i, d'acord amb ell, la Llei 14/2010, de drets i oportunitats de la infància i l'adolescència (LDOIA), de 2010, fa un pas més, i promou l'atenció integral de tots els infants i adolescents, i avança en la consideració de l'interès superior d'aquests en tots els àmbits: social, cultural, polític i econòmic.

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat (CSDC) compromet a l'Ajuntament de Barcelona en la protecció de la vida privada i familiar i l'obliga a aquests efectes a crear les condicions adients a fi que els infants puguin gaudir de la seva infantesa. En sintonia amb aquest compromís internacional, l'Ajuntament el va ampliar aprovant també per unanimitat la Carta de Ciutadania. Carta de Drets i Deures de Barcelona (CDDDB), de resultes de la qual totes les persones menors d'edat tenen dret a tenir unes condicions d'existència que els permetin el seu desenvolupament integral, i en particular, entre d'altres:

- **Tenen dret a gaudir de la seva família en un marc de protecció i de responsabilitat.**
- **Han de tenir garantits els recursos socials per al ple desenvolupament físic, mental, intel·lectual i ètic.**
- **Tenen dret a la prevenció i l'atenció davant de situacions de discriminació, risc o desemparament.**

Les dues cartes referides –CSDC i CDDB– són compromisos municipals que ha d'afrontar el Govern municipal amb recursos humans i materials, però a més han passat quatre anys i escaig des de la promulgació de l'LDOIA, i ja seria el moment de retre comptes de les obligacions municipals. En aquesta Llei el mandat del Parlament de Catalunya és clar, inqüestionable i indeclinable: l'interès de la infància preval sobre qualsevol altre concurrent. Que hem de traduir per: “els recursos materials i humans per satisfer els drets de la infància han de ser dotats prioritàriament abans que els que requereixin altres programes o projectes municipals”.

Segons imposa aquesta Llei, l'Ajuntament de Barcelona ha de desplegar recursos en els àmbits d'actuació següents:

- **En matèria de benestar** ha de promoure l'assoliment d'un nivell bàsic de mitjans i adoptar les mesures pertinents per assegurar que la família tingui l'oportunitat d'oferir als menors el nivell bàsic de benestar material que necessiten per a un desenvolupament integral adequat. El desenvolupament d'aquestes mesures ha de incloure un règim d'ajuts i prestacions públiques.

- **En matèria de ciutadania** l'Ajuntament ha de potenciar el ple desenvolupament de la civilitat en els adolescents, ha de desenvolupar llurs activitats de manera que siguin considerats i reconeguts com a ciutadans de ple dret, sens perjudici de les limitacions que deriven de la minoria d'edat legal. En el mateix sentit, s'estableix que els infants i els adolescents poden exercir i defensar ells mateixos llurs drets, llevat que la llei limiti aquest exercici, i que les limitacions a la capacitat d'obrar dels infants i els adolescents s'han d'interpretar sempre de manera restrictiva. Per això, amb l'objecte de demanar informació, assessorament, orientació o assistència, es poden adreçar personalment a les administracions públiques encarregades d'atendre'ls i protegir-los, fins i tot sense el coneixement de llurs progenitors, tutors o guardadors, en particular si la comunicació amb aquests pot frustrar la finalitat pretesa. Amb el mateix objectiu diu la llei que –entre altres referents– es poden adreçar als **defensors locals de la ciutadania**.

- **En matèria de prevenció del risc:** en situacions de risc social, enteses com aquelles en què el desenvolupament i el benestar de l'infant o l'adolescent es veuen limitats o perjudicats per qualsevol circumstància personal, social o familiar. La identificació d'indicadors o factors de risc en un entorn territorial concret o amb relació a un conjunt concret d'infants o adolescents ha de generar plans d'intervenció social preventius i comunitaris. Així mateix, la identificació d'indicadors o factors de risc en un entorn familiar concret ha de generar programes de suport familiar. En aquests casos l'Ajuntament ha d'intervenir i ha d'adoptar les mesures adequades per actuar contra aquesta situació,

- **En matèria de serveis socials.** Si el risc és greu i amb la intervenció dels serveis socials bàsics no s'aconsegueix disminuir o controlar la situació de risc, els esmentats serveis han d'eleva l'informe amb la valoració de la situació de risc que persisteix en l'infant o l'adolescent, el resultat de la intervenció i la proposta de mesures que considerin oportunes als serveis socials especialitzats en infància i adolescència. Per tant cal dotar els EAIA adequadament per tal que puguin donar resposta a aquelles situacions més difícils de reconduir i de proporcionar la protecció i l'assistència necessàries a les famílies perquè puguin assumir plenament llurs responsabilitats. D'aquest mandat també es desprèn l'obligatorietat de la disponibilitat de serveis socials com el SAD socioeducatiu o el centres oberts.

- **En matèria d'ensenyament** estableix la Llei de drets i oportunitats de la infància que els infants i els adolescents tenen el dret i l'obligació de rebre els ensenyaments obligatoris, i el dret de rebre els ensenyaments no obligatoris; així mateix que les administracions públiques han de crear serveis educatius adreçats als infants de 0 a 3 anys i a llurs famílies, i han de donar-hi suport.

D'avant d'aquestes i altres impositcions legals, la nostra ciutat –ciutat d'èxit internacional i sense problemes de tresoreria– no té excusa per assumir i prioritzar l'atenció a la infància, i per tant no s'entén que passi el que està passant en casos dels quals hem parlat en tots el capítols d'aquest informe i que s'han repetit els darrers anys:

- Infants que són desnonats de casa seva amb presència policial; no existeix per a ells un habitatge d'emergència (per exemple, expedients 14Q00739 i 14Q00605). El dret bàsic per al seu desenvolupament no els és facilitat des de la política d'habitatge públic, i sense habitatge estable no hi ha igualtat d'oportunitats per a aquests infants.

- Adolescents que són multats sense compassió per jugar en un lloc inadequat (expedients 14Q0699 i 14Q0638), i no existeix per a ells una política preventiva, sinó només repressiva a base de multes als seus familiars. En aquesta línia haurien de promoure els treballs de col·laboració social, però ni la normativa municipal de mesures per a la convivència ni la de treballs en benefici de la comunitat no ho permeten. I no serà amb un multa desorbitada al pares que els infants i els adolescents assumiran les responsabilitats per participar activament i positivament en la vida comunitària.

- Existència de barreres econòmiques per accedir a serveis culturals municipals i gaudir plenament la ciutat: espais emblemàtics de la ciutat com el Park Güell, el Zoològic, el Castell de Montjuïc, museus. La síndica ja va recomanar el 2012 que l'accés al Park Güell fos de franc per a tots els menors d'edat, i el mateix s'ha de dir de tots els espais que eixamplen i fan viure la cultura, com efectivament ja passa amb el Museu Picasso.

- Denegació d'ajuts per a alimentació i menjador (expedients 14Q1148, 14Q0293 i 14Q1224). S'han continuat presentant casos que diuen poc en favor de l'acció preventiva i de la necessària atenció al que és indispensable per a la creixença saludable d'un infant.

- Insuficiència de recursos de serveis socials bàsics i especialitzats municipals, com ara l'atenció a domicili socioeducativa, els centres oberts, els EAIA; tots ells tenen la condició de serveis garantits per la Llei 12/2007 però hi ha llistes d'espera, o demores perjudicials en l'atenció, com en l'expedient 14Q0620 o en el 14Q0439, tot i la bona disponibilitat dels professionals.

- Mancança o inaccessibilitat per raó del preu públic de places escolars 0-3 en alguns barris (expedient 11Q000863). La paralització del pla de guarderies ha generat un greuge addicional comparatiu entre infants per raó de domicili.

- També en matèria de barreres econòmiques cal recordar que la síndica de greuges s'ha hagut de manifestar davant de casos inadmissibles malgrat la cobertura normativa establerta sobre l'atorgament de bonificacions als preus públics per als serveis d'educació, escolaritat, ensenyament musical, alimentació i altres serveis de les escoles de titularitat municipal de manera que els alumnes menors d'edat no resultin perjudicats per la pèrdua dels ajuts econòmics davant de la possible consideració dels pares com a deutors de la hisenda municipal (expedient 13Q1162).

En aquest darrer cas, efectivament, la regulació municipal sobre preus públics d'educació estableix que per accedir a les bonificacions econòmiques previstes cal acreditar que els pares o els tutors dels menors estan al corrent en les seves obligacions amb l'Institut Municipal d'Hisenda i amb l'Institut Municipal d'Educació de l'Ajuntament de Barcelona. La Regidoria d'Educació i Universitats no va acceptar la proposta de la síndica de greuges, i basa la seva negativa en la previsió normativa de considerar obligats tributaris aquells que es beneficien dels supòsits d'exempció, devolució o bonificacions tributàries quan tinguin la condició de subjectes passius – article 35.2.k) de la Llei general tributària (LGT)– i en la potestat municipal d'establir per ordenança les corresponents bonificacions. Així, en l'article 2 de la regulació municipal sobre els preus públics per als serveis d'educació es diu que “Són obligats al pagament dels preus públics les persones físiques o jurídiques que es beneficien del corresponent servei o activitat pels quals s'hagin de satisfer.” La síndica de greuges ha d'insistir en la recomanació ja que en la seva opinió l'Ajuntament, i en aquest cas la Regidoria d'Educació i Universitats, confon el beneficiari del supòsit de bonificació en l'import de l'obligació de pagament i el beneficiari receptor dels serveis educatius. És ben cert que els pares o tutors dels menors es beneficien de la minoració en el pagament del servei, article 35.20.k de la LGT, però ells no són receptors del servei educatiu, que és la finalitat de la bonificació, però és que a més la pèrdua de la bonificació en el cost del servei compromet que el beneficiari de l'acció formativa continuï rebent-la, la qual cosa el col·loca en una situació de discriminació respecte de la resta de la població per una acció, els deutes amb la hisenda municipal, de la qual el menor no és responsable, però en pot ser el perjudicat.

En conseqüència de tot l'exposat, i per avançar en la igualtat d'oportunitats per a la infància i allunyar les situacions de risc socials, la síndica de greuges proposa per a l'any 2015:

- **Aconseguir que no hi hagi cap nen sense llar:** l'Ajuntament de Barcelona hauria de garantir a través dels seus recursos propis l'allotjament digne i estable de tota família resident a Barcelona amb menors d'edat que sigui desnonada o que tingui necessitat acreditada d'habitatge.
- **Afavorir la creixença en civilitat:** oferir des de l'Ajuntament, i en concret des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, un servei de suport personal jurídic i educatiu als adolescents que hagin de plantejar queixes, reclamacions o al·legacions per interessos particulars o col·lectius.
- **Educar en l'assumpció de deures cívics:** regular l'opció personal que tot menor d'edat responsable d'una infracció administrativa rebi com a retribució una mesura educativa de col·laboració cívica en lloc de sancions econòmiques a la família.
- **No penalitzar els fills de famílies deutores vers l'IMH:** preveure normativament que en tota convocatòria d'ajuts econòmics per a atenció social, educació, esport, lleure o cultura d'infants, siguin aquests els beneficiaris i en conseqüència no puguin perdre l'oportunitat de gaudir-ne pel fet que els seus pares o mares tinguin deutes amb l'Institut Municipal d'Hisenda.
- **Alliberar de barreres econòmiques l'accés a la cultura:** establir la llibertat d'accés de tots els infants i adolescents als serveis i equipaments municipals educatius, especialment el Park Güell, el Castell de Montjuïc, el Zoològic i els museus municipals, i promoure l'accés a manifestacions culturals dels infants de famílies desfavorides econòmicament.
- **Prevenició sistemàtica del risc social:** endegar davant tot indicador legal de risc en què es pugui trobar un menor detectat en qualsevol servei públic, i en especial des de la Guàrdia Urbana, el consegüent expedient previst a la LDOIA.
- **Dotació de recursos materials i professionals als serveis socials per a la infància:** endegar i incrementar les polítiques socials d'infància necessàries per cobrir els mínims suficients en nutrició, subministraments i transport per evitar l'augment de les desigualtats i garantir les mateixes oportunitats als infants i joves de la ciutat amb els recursos i serveis necessaris, especialment serveis socioeducatius d'ajuda a domicili, de centre obert i d'EAIA.
- **Potenciar la igualtat d'oportunitats educatives:** completar el pla de llars d'infants amb la creació d'escoles bressol 0-3 a tots els barris, adaptar-ne el preu o ampliar les bonificacions per fer possible que els infants de les famílies en situació de necessitat hi puguin accedir.

2. EPÍLEG: EL FUTUR DE LA SINDICATURA DE GREUGES

A. EXPERIÈNCIES D'UN QUINQUENNI



235

En l'epíleg d'aquest informe mirem enrere i veiem com en el sentiment de les ciutadanes i ciutadans que s'han adreçat a la Sindicatura el que més els ha ferit és la desigualtat, perquè es veuen privats de recursos o d'oportunitats que d'altres sense més mèrit ni necessitat acumulen, i quan l'Administració pública no els ajuda ho viuen com una injustícia social; però el que més els dol, a aquestes persones, és la indefensió, la impotència per la reparació de la injustícia experimentada ja que les institucions de defensa ordinària –els tribunals– amb freqüència els són inaccessibles. Tots dos factors –desigualtat i indefensió– afecten la dignitat. Fins i tot això passa quan malgrat no tenir raó en la seva reivindicació se les priva de l'oportunitat de revisió de la seva causa, de defensar el seu dret.

Per això moltes persones han acudit a la Sindicatura com a última esperança que la seva causa sigui escoltada, que el seu dret sigui restablert, que la justícia s'imposi, o que simplement s'aclareixi la situació. Volen sortir del laberint, en definitiva, però no sempre la Sindicatura els aporta la solució perquè pot donar-los la raó, però la recomanació d'esmena a l'òrgan municipal queda sense resposta.

Per avançar en el primer dels drets humans, el de la igualtat, la societat ha construït institucions jurídiques i socials: procediments administratius, tribunals de justícia, serveis públics, prestacions econòmiques; però moltes vegades tampoc no són adients o suficients per abordar els problemes.

A l'article primer de la nostra Constitució es proclama l'Estat social i democràtic de dret com a eina per promoure els valors de llibertat, justícia, igualtat i pluralisme. Després d'un recorregut per tota la relació de drets i llibertats del text constitucional apareix a l'article 54 la creació de la institució de l'*ombudsman*, Defensor del Poble, per a la seva defensa, i a aquest efecte se li atribueix la potestat de supervisar l'activitat de l'Administració. És aquí –en la institució de la defensoria– on la Constitució i també la ciutadania veuen la darrera oportunitat.

Nosaltres, barcelonins i barcelonines tots, d'una manera o d'una altra, hem estat perseguint la mateixa idea sempre: garantir una revisió de la situació i una esmena del greuge. I en aquesta democràcia que gaudim hem buscat contínuament millorar els mètodes de seguretat jurídica i així ens hem anat dotant successivament d'un Consell Tributari, d'una Junta Arbitral, d'una Oficina per la No-Discriminació, d'un Consell Econòmic i Social, de consells de participació cívica i finalment hem aconseguit portar a rang de llei la Sindicatura de Greuges de Barcelona, però ha quedat en el camí una altra esperança que era la de la “justícia de proximitat”. És a dir, sabíem que no ens bastava amb el procediment administratiu ordinari o el recurs contenciós administratiu per garantir l'audiència deguda als problemes de la ciutadania amb la seva Administració de proximitat i buscàvem alternatives. Però amb tot i això ens hem sentit de vegades com el ciutadà i la ciutadana sospiten: que aquestes iniciatives de vegades són un placebo i no una solució.

236

La síndica creu que la Sindicatura de Greuges de Barcelona pot ser ara una solució millor per donar satisfacció i seguretat a la ciutadania en la revisió desitjada de les causes qüestionades; ara que el Parlament de Catalunya ha completat la Carta Municipal amb el mecanisme de darrera garantia.

Hem vist com la llei que institueix la Sindicatura de Greuges disposa que aquesta institució té com a funció “la defensa”. No és doncs un mer observatori per informar el Consell Municipal. Entenem aquesta defensa com una intervenció de suport legal personal i efectiu al ciutadà per aconseguir un resultat concret, i per a això cal regular-la i condicionar-la de forma eficaç i eficient.

Però l'experiència d'aquesta sindicatura diu que encara no podem assolir l'eficàcia desitjable en el compliment de la funció encomanada. Tot i estar convençuda de que el nostre treball ha estat positiu i que any darrera any els grups del Consell municipal ho han reconegut, crec que ha arribat el moment d'avançar encara més, i proposar un funcionament més eficaç de la Sindicatura.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona, al llarg dels 10 anys d'existència, ha escoltat milers de persones, ha estudiat els seus problemes vers l'Ajuntament, ha constatat que en moltes ocasions l'actuació municipal havia estat correcta però també ha estimat milers de queixes per haver constatat insuficiències, males praxis, errades, negligències i manca de respecte als drets cívics. En aquests darrers casos ha anat emetent centenars de recomanacions i suggeriments de serveis i també ha demanat la

revisió dels expedients amb l'objectiu de restablir la justícia o l'equitat. El que no podem afirmar és malgrat el nostre esforç que les `propostes i recomanacions hagin tingut un efecte transcendental, perquè si bé en unes ocasions es va rebre resposta expressa a les recomanacions, i satisfacció al ciutadà, en d'altres el silenci és l'única resposta.

La síndica reflexionava en aquestes mateixes pàgines l'any passat: “El ciutadà agreujat mereix tenir aquest suport i la síndica li vol donar perquè recuperi el seu dret, per prevenir que no es repeteixin més casos com el seu, i perquè confiï en els serveis públics. Només falta consolidar una peça d'aquesta cadena de seguretat administrativa (...)”

Aquest any 2014 hem de dir que hem avançat en aquesta direcció, però queda encara una remodelació reglamentària a fer per poder assolir els objectius proposats pel Consell municipal i aprovats pel Parlament de Catalunya, i per això la síndica fa una proposta de millora per a la seva valoració pel Consell.

B. PROPOSTES PER AVANÇAR EN LA DEFENSA DE LA CIUTADANIA

El suport personal de la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha de poder arribar a tothom, i ser eficaç, perquè mai ningú pugui quedar en indefensió davant el seu ajuntament. Per això cal elaborar el reglament orgànic de desplegament de l'article 143 de la Carta Municipal que contingui el règim jurídic aplicable a la organització y el funcionament de la institució a partir de la proposta d'una comissió designada pel Consell municipal amb participació de la Sindicatura, i a aquests efectes la Síndica que proposa les següents bases:

- Base I. És un dret de ciutadania barcelonina la defensa per la Sindicatura de Greuges de Barcelona de tot possible greuge que afecti els drets humans a la ciutat.
- Base II. La Sindicatura ha de comptar amb pressupost propi aprovat pel Consell municipal que permeti mitjans materials i funcionals suficients perquè la seva acció sigui eficient i independent i pugui arribar a tota la ciutadania amb garantia d'eficàcia. La sindicatura retrà comptes de la despesa davant el plenari en l'informe anual.
- Base III. L'oficina tècnica de la Sindicatura incorpora dues seccions especials:
 - Secció d'atenció directa i personalitzada als infants i adolescents
 - Secció d'investigació de denúncies per males praxis administratives
- Base IV. La Sindicatura té plena capacitat supervisora i investigadora, i actua amb independència del Govern i de l'Administració municipal i es reconeix a la institució la llibertat d'accés a serveis i equipaments, arxius i aplicatius informàtics municipals, sens perjudici del deure de confidencialitat quan correspongui; així mateix pot demanar compareixença del personal de l'ajuntament per informar en els assumptes objecte d'investigació.

- Base V. L'exercici de la funció defensora comprèn la potestat d'assessorament en les al·legacions de tot interessat en un procediment administratiu, i el suport en els recursos d'alçada, de reposició i si és el cas extraordinari de revisió. En aquests casos, així com quan s'emeti una recomanació de revisió d'ofici el regidor competent haurà d'emetre pronunciament exprés.
- Base VI. Es disposarà de protocols d'intervenció conjunta amb el Síndic de greuges de Catalunya, el Defensor de Poble i altres síndics locals. També es preveurà –sens perjudici de la pròpia independència– la cooperació amb altres institucions públiques i privades en activitats d'interès general vinculades al contingut de la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat.



Títol IV. CLASSIFICACIÓ I RELACIÓ DE LES QUEIXES I ACTUACIONS D'OFICI

Títol IV CLASSIFICACIÓ I RELACIÓ D'INTERVENCIONS

- 1 Classificació i resum estadístic de queixes
- 2 Relació completa de queixes i actuacions d'ofici 2014



Segons el que ha estat exposat al títol II del present informe, i tal com requereix el Reglament de la Sindicatura de Greuges de Barcelona tot seguit s'enumeren el nombre i la mena de les queixes formulades i dels expedients iniciats d'ofici amb el resultat obtingut i també les causes que hi van donar lloc.

CLASSIFICACIÓ DE LES QUEIXES REBUDES EL 2014

TIPUS DE TRAMITACIÓ	Total
Resolucions	661
Assessorament tecnicojurídic	982
Actuacions d'ofici	38
TOTAL	1681

Consultes i assessoraments generals	1504
-------------------------------------	------

TOTAL	3185
--------------	-------------

PERSONES QUE SUBSCRIUEN LES QUEIXES	6659
--	-------------

CLASSIFICACIÓ PER TEMES (Sobre 1681)

HÀBITAT URBÀ	Nombre de queixes	Percentatges
Habitatge i dignitat	150	26.9%
Urbanisme i ciutat	295	52.9%
Medi ambient	113	20.2%
TOTAL	558	100%

CARRER I CONVIVÈNCIA	Nombre de queixes	Percentatges
Transport públic i circulació	242	50.6%
Llibertat cívica i seguretat ciutadana	141	29.5%
Accessibilitat i mobilitat personal	26	5.5%
Ús i manteniment de l'espai públic	69	14.4%
TOTAL	478	100%

ADMINISTRACIÓ PÚBLICA	Nombre de queixes	Percentatges
Atenció al públic i participació ciutadana	50	12.8%
Procediments administratius	44	11.2%
Activitat econòmica	67	17.1%
Hisenda municipal	57	14.5%
Funció pública	174	44.4%
TOTAL	392	100%

PERSONES I SOCIETAT	Nombre de queixes	Percentatge
Serveis socials	85	47.5%
Ciutadania, veïnatge i immigració	9	5.0%
Salut	13	7.3%
Educació i esport	72	40.2%
TOTAL	179	100%

D'ALTRES	74
----------	----

EXPEDIENTS TANCATS AMB DECISIÓ		
DECISIÓ	Nombre d'expedients	Percentatges
Estimats	426	53.8%
Estimats en part	215	27.2%
Desestimats	120	15.2%
Desistits, sobreseguts, tancats	30	3.8%
TOTAL	791	100%

EXPEDIENTS EN TRÀMIT	190
-----------------------------	------------

QUEIXES PRESENTADES SEGONS EL DISTRICTE DE RESIDÈNCIA

DISTRICTE	Nombre de queixes	Percentatges
Ciutat Vella	229	13,7%
Eixample	158	9,4%
Sants-Montjuïc	147	8,8%
Les Corts	31	1,9%
Sarrià - Sant Gervasi	45	2,7%
Gràcia	58	3,4%
Horta-Guinardó	46	2,7%
Nou Barris	88	5,2%
Sant Andreu	105	6,2%
Sant Martí	132	7,8%
Altres municipis	122	7,2%
Sense identificar	520	30,9%

ÒRGAN AFECTAT

Districte de Ciutat Vella	95	5.7%
Districte de l'Eixample	55	3.3%
Districte de Sants-Montjuïc	62	3.7%
Districte de les Corts	4	0.2%
Districte de Sarrià - Sant Gervasi	16	0.9%
Districte de Gràcia	24	1.4%
Districte d'Horta-Guinardó	16	0.9%
Districte de Nou Barris	13	0.8%
Districte de Sant Andreu	35	2.1%
Districte de Sant Martí	39	2.3%
Àrea de Presidència, Règim Interior, Seguretat i Mobilitat	365	21.8%
Àrea d'Economia, Empresa i Ocupació	218	13.0%
Àrea d'Habitat Urbà	111	6.6%
Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esport	24	1.4%
Àrea de Cultura, Coneixement, Creativitat i Innovació	1	0.1%
Institut Municipal de Persones amb Disminució	3	0.2%
Institut Municipal de Parcs i Jardins	11	0.6%
Institut Municipal de Cultura	4	0.2%
Institut Municipal d'Informàtica	2	0.1%
Institut Municipal d'Hisenda	141	8.4%
Institut Municipal de Mercats	4	0.2%
Institut Barcelona Esports	3	0.2%
Institut Municipal del Paisatge Urbà	1	0.1%
Institut Municipal de Serveis Socials	56	3.3%
Institut Municipal d'Urbanisme	4	0.2%
Àrea Metropolitana del Transport	16	0.9%
Autoritat del Transport Metropolità	15	0.9%
Consorci d'Educació	47	2.8%
Consorci de l'Habitatge	92	5.5%
Consorci de Serveis Socials	5	0.3%
Consorci Sanitari	7	0.4%
Altres entitats	27	1.6%
No competencials	165	9.8%

COMPARATIVA DE QUEIXES

	2010	2011	2012	2013	2014
TIPUS DE TRAMITACIÓ					
Resolucions	362	476	416	737	662
Assessoraments tecnicojurídics	449	571	702	994	981
Actuacions d'ofici	12	23	19	19	38
TOTAL	823	1070	1137	1750	1681

Consultes i assessoraments generals	690	706	774	820	1504
-------------------------------------	-----	-----	-----	-----	------

TOTAL	1573	1776	1911	2570	3185
--------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

PERSONES QUE SUBSCRIUEN LES QUEIXES	1780	2346	3230	3741	6659
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

