

SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA

La defensora dels teus drets

Informe 2020



SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA

Informe al Consell Municipal 2020

SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA

Adreça: Ronda de Sant Pau, 45. Barcelona 08015

Telèfon: 934 132 900. Fax: 934 132 910

Internet: www.sindicabarcelona.cat

Correu electrònic: sindicadegreuges@bcn.cat

SÍNDICA DE GREUGES

Maria Assumpció Vilà Planas

DIRECTORA ADJUNTA

Nàtalia Ferré Giró

CAP DE GABINET

Nàtalia González del Pueyo

ASSESSORIA TÈCNICA I JURÍDICA

Pilar Aldea Lacambra: habitatge, urbanisme i llicències d'obres

Anna Maria Botella Muñoz: transport, circulació i accessibilitat

Patrícia Mestre García: medi ambient, espai públic i llicències d'activitat

Francesca Reyes Pozo: ciutadania, seguretat i procediments administratius

Elisa Salichs Asturias: salut, educació i cultura

Montserrat Saltó Oliva: serveis socials, i comunicació i participació

Manuel María Sanz Bazán: treball al sector públic i hisenda

PREMSA I COMUNICACIÓ

Pablo Monfort León

SECRETARIA

Mercedes Tello Díaz

Esther Tresserra Salvador

Edició i impressió: Ajuntament de Barcelona

Direcció d'Imatge i Serveis Editorials

Fotografies: Sindicatura de Greuges

Fotografia de la coberta: Laura Guerrero

© de l'edició: Ajuntament de Barcelona

© de les imatges: Sindicatura de Greuges de Barcelona; Direcció de Serveis de Comunicació Digital, i Direcció de Serveis Editorials.

DL: B.12.183-2021

Imprès en paper ecològic



Em plau presentar l'informe anual de l'activitat de la Sindicatura de Greuges de Barcelona durant l'any 2020, un informe que cada any reflecteix les actuacions fetes en defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques de la ciutadania barcelonina.

Som davant del meu darrer informe després d'onze anys com a síndica de greuges de Barcelona. Enguany hem celebrat el 16è aniversari de la institució i ho hem fet conscients i agraïdes per la confiança atorgada per la ciutadania i pel consistori.

Quan acceptes la responsabilitat de ser síndica de Barcelona saps quin paper et toca representar: el de la supervisió de l'activitat municipal i vetllar per la bona Administració, tenint en compte les lleis, l'ètica i l'equitat. La Sindicatura es deu als drets i les vivències de la ciutadania.

En aquests anys, al voltant de cinquanta-tres mil persones s'han adreçat a la Sindicatura. Per a mi han estat onze anys al capdavant de la institució amb tres governs diferents a l'Ajuntament de Barcelona, i sempre hem demostrat la nostra independència i objectivitat en totes les actuacions que hem portat a terme.

El balanç que presento a continuació correspon a un any marcat per la crisi sanitària de la Covid-19. És per això que des de la Sindicatura s'ha elaborat un informe centrat en l'impacte que ha tingut la pandèmia en els drets de la ciutadania de Barcelona i estructurat en tres grans eixos: el dret a una bona Administració, els drets de les persones i el dret a la ciutat.

Les recomanacions emeses en cadascun d'aquests capítols tenen l'objectiu de millorar els serveis municipals i són fruit de l'estudi objectiu i ponderat de les queixes presentades per la ciutadania i les actuacions d'ofici endegades en favor dels seus drets. És per això que un any més demano que aquestes recomanacions siguin valorades pels i les responsables municipals, per tal que, d'aquesta manera, la ciutadania senti que els seus drets han estat respectats.

Per acabar, voldria agrair molt sincerament el compromís de totes les persones que han format part de l'equip de la Sindicatura durant aquests anys, ja que amb la seva professionalitat, responsabilitat i dedicació m'han permès desenvolupar la meva tasca amb rigor, seguretat i confiança. Han estat al meu costat en tot moment i especialment en aquest any difícil, on hem hagut de crear una nova forma de relació i de treball. Seguirem treballant per construir una ciutat millor i més justa.

Maria Assumpció Vilà i Planas
Síndica de greuges de Barcelona
Barcelona, març de 2021

INFORME

AL CONSELL MUNICIPAL

2020

TÍTOL I

LA SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA DURANT L'ANY 2020	7
Introducció de l'informe anual 2020	9
La Sindicatura de Greuges de Barcelona: marc jurídic i operatiu	12
Memòria d'activitats de la síndica l'any 2020	15

TÍTOL II

ACTUACIONS MÉS RELLEVANTS I RECOMANACIONS	25
1. EL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ	27
1.1 L'accés de les persones a l'Ajuntament de Barcelona	29
1.2 La bona Administració i l'especial sensibilitat social	35
1.3 La bona Administració i el dret de la ciutadania a una fiscalitat justa	39
1.4 La convivència veïnal i el dret al descans de les persones	44
2. ELS DRETS DE LES PERSONES	48
2.1 Serveis socials	48
2.2 Habitatge	72
2.3 Educació	84
2.4 Salut	91
3. EL DRET A LA CIUTAT: ESPAI PÚBLIC I MOBILITAT	95
3.1 Espai públic	95
3.2 Mobilitat	110

TÍTOL III

CLASSIFICACIÓ DE QUEIXES L'ANY 2020	161
---	-----

TÍTOL I

LA SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA DURANT L'ANY 2020

INTRODUCCIÓ DE L'INFORME ANUAL 2020

LA SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA:
MARC JURÍDIC I OPERATIU

MEMÒRIA D'ACTIVITATS DE LA SÍNDICA L'ANY 2020

INTRODUCCIÓ DE L'INFORME ANUAL 2020

El 2020 ha estat un any clarament marcat per la crisi sanitària de la Covid-19 arreu del món. I com és obvi, la ciutat de Barcelona no ha escapat d'una realitat vinculada al confinament domiciliari i a les restriccions d'activitat, serveis i mobilitat. La intensitat de la situació s'ha vist acompanyada d'una nova i canviant activitat reguladora per intentar dotar de garanties l'especificitat d'aquest període de pandèmia.

Les mesures que s'han pres des de les diferents administracions públiques per intentar frenar el ritme de contagis han provocat modificacions en els comportaments i les rutines de la ciutadania, que ha vist com el seu dia a dia ha canviat ostensiblement. I ho ha fet tant en el seu àmbit més personal i social, com en la seva relació amb els diversos serveis públics dels quals són usuaris i usuàries recurrents o ho han estat per primera vegada durant la pandèmia.

L'escut de totes les noves mesures preses, que afectaven d'una manera o d'altra els drets de la ciutadania, ha estat la protecció de la salut pública. La necessitat imperiosa de preservar la salut de les persones i la impredictibilitat de la situació han provocat unes situacions de vulnerabilitat inèdites durant aquest any 2020.

Com a Sindicatura de Greuges de Barcelona, i en el nostre rol de supervisió de la tasca municipal, volem recordar que el consistori és l'Administració més propera per exercir i garantir els drets de la ciutadania. Davant d'una realitat emergent i imprevista, l'Ajuntament ha intentat cobrir, de forma urgent, les noves necessitats de la ciutadania, sense comptar amb els recursos humans i tecnològics suficients, almenys no a l'inici de la pandèmia. Per aquests motius, i conscients de la importància que té la seva tasca en el dia a dia de les persones, la finalitat d'aquest informe és analitzar els aspectes més rellevants relacionats amb la crisi sanitària, conèixer com s'ha dut a terme la gestió d'aquestes afectacions des de les instàncies municipals, i proposar recomanacions de millora.

Una qüestió que preocupa molt a la Sindicatura, per la seva afectació en els drets més bàsics de les persones, és l'impacte que pot haver tingut la Covid-19 pel que fa a la violència envers els infants, així com en relació amb la violència masclista. Tot i que serveis, entitats i persones expertes apunten a increments d'aquestes violències, en el moment del tancament de l'informe, no es disposa d'estudis o dades concloents en aquest sentit. Per tant, l'estudi d'aquestes violències i com han estat ateses i abordades des dels serveis municipals seran objecte d'anàlisi durant l'any 2021.

En l'informe d'enguany, la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha cercat una mirada específica sobre l'impacte de la pandèmia en els drets de la ciutadania de Barcelona. Un dels temes més recurrents ha estat la dificultat d'accés a l'Administració, fet que ha portat a analitzar quin ha estat l'impacte en el dret a la bona Administració i fins a quin punt ha implicat un detriment d'altres drets i garanties ciutadanes.

Tot i que després s'entrarà amb més detall en el desenvolupament de l'informe, ja podem avançar que les dificultats d'accés a l'Administració han significat un detriment en la garantia de drets. El col·lapse en l'atenció ciutadana ha generat greus repercussions en persones que ja es trobaven en situacions preocupants, i fins i tot en situacions de vulnerabilitat. S'han rebut nombroses queixes sobre la gestió de les cites prèvies, o el funcionament irregular del 010 i altres serveis municipals telefònics o telemàtics, entre d'altres.

Hi ha un concepte que és transversal en totes les temàtiques tractades: l'escletxa o bretxa digital. En un any molt vinculat a la comunicació telemàtica i en línia, les persones afectades per l'escletxa digital han sofert molts problemes per relacionar-se amb els serveis municipals. Segons dades d'Estadística de l'Ajuntament de Barcelona, a partir de l'enquesta La bretxa digital a la ciutat de Barcelona 2020, un 93,4 % de les llars enquestades de la ciutat disposaven d'accés a Internet, fet que dona testimoni d'una implantació força generalitzada de la connexió i també del fet de disposar d'algun tipus de dispositiu per utilitzar-la. Tot i això, s'ha de seguir treballant perquè aquest gairebé 7 % restant pugui comunicar-se amb l'Administració, mitjançant altres canals i de manera senzilla.

Pel que fa al dret a l'habitatge digne i de qualitat, durant aquest any 2020 Barcelona continua sent actualment una de les capitals més cares d'Espanya per viure-hi. Com ja hem dit en nombroses ocasions, per garantir el dret a l'habitatge es requereixen canvis legislatius que incideixin en la protecció i recuperació de l'ús residencial veïnal dels habitatges, que garanteixin la seguretat i estabilitat de la relació contractual, i que limitin la pujada indiscriminada dels preus dels arrendaments urbans.

Malauradament, la Covid-19 ha provocat que moltes famílies coneguessin per primera vegada què vol dir trobar-se en situació vulnerable, o a d'altres que ja formaven part d'aquest grup, a situar-se en una situació límit. Per aquest motiu, l'actuació municipal quant a serveis socials l'any 2020 també ha estat analitzada de manera detallada per la Sindicatura de Greuges de Barcelona. Cal tenir en compte una dada: un 30 % de les persones ateses pels serveis socials durant el 2020 no havien estat ateses abans per aquest servei o feia més d'un any que no n'havien tingut necessitat.

Des del punt de vista del dret a la mobilitat, a banda d'altres temes més estructurals com la xarxa pedalable o la zona de baixes emissions (ZBE), la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha volgut centrar la seva actuació en l'estudi de com es garanteix la seguretat sanitària en el transport públic barceloní (metros i autobusos). Aquest últim punt pretén posar de manifest la necessitat de reforçar la xarxa de transport públic per adaptar-la a les noves necessitats i poder mantenir les distàncies de seguretat sanitària que les normes preveuen.

Un altre dels eixos importants ha estat l'anàlisi de les accions d'urbanisme tàctic dutes a terme a l'espai públic barceloní en temps de pandèmia. L'objectiu d'aquesta actuació ha estat estudiar i caracteritzar les intervencions temporals executades a l'espai urbà de Barcelona en el context d'emergència sanitària, per tal d'aportar un marc interpretatiu sobre l'urbanisme tàctic que permeti saber quina ha estat l'afectació de drets que contribueixen al benestar de la ciutadania i proposar recomanacions de millora.

Malgrat tot el que s'exposa, cal dir que aquesta institució no resta reconeixement a tota la tasca que realitza l'Ajuntament per atendre la ciutadania en les circumstàncies sanitàries en què ens trobem i en què s'han fet grans esforços. La Sindicatura també vol destacar el rol del teixit associatiu i de la comunitat veïnal de la ciutat de Barcelona, que gràcies a la seva proximitat i el seu coneixement social, han pogut ajudar molts veïns i veïnes. Finalment, s'ha constatat, en aquest període d'emergència sanitària, com la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha exercit també funcions d'espai de suport i punt d'informació per a la ciutadania que reclamava ajuda, orientació i acompanyament.

LA SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA: MARC JURÍDIC I OPERATIU

La missió de la Sindicatura de Greuges de Barcelona

La institució de la Síndica de Greuges de Barcelona és un òrgan unipersonal complementari de l'Administració municipal que té la funció de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans i ciutadanes de Barcelona, i també de les persones que es trobin a la ciutat encara que no en siguin residents. Amb aquesta finalitat, supervisa l'actuació de l'Administració municipal i dels serveis públics que en depenen, especialment tot allò que fa referència als drets i llibertats establerts en la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat.

El Plenari del Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona va aprovar el Reglament de la Sindicatura de Greuges en sessió del dia 21 de març de 2003, i més tard, amb data de 19 de gener de 2005, van reglamentar-se els aspectes complementaris de l'organització i el seu funcionament.

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. 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 de 2014. D'aquesta manera, amb aquesta incorporació en el títol IX, article 143, de la Carta Municipal, la Sindicatura va quedar reconeguda amb rang de llei.

La figura del síndic/a local està creada i definida per la Llei municipal i de règim local de Catalunya i és –en l'àmbit municipal– anàloga a la del Síndic de Greuges de Catalunya o del Defensor del Pueblo. Aquesta figura ja està present en més de quaranta ajuntaments catalans, que han aprovat la incorporació d'aquest organisme a l'estructura municipal.

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

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

L'obligació de defensa del ciutadà o ciutadana que se sent agreujat té rang de llei, i, per tant, és el mandat prioritari. Però allò que s'encarrega a la Síndica de Greuges de Barcelona no és només una funció supervisora de les resolucions administratives dictades pels òrgans municipals. La missió de la Síndica de Greuges és també preventiva, segons diu el Reglament de la institució, en línia amb el que està previst en la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans

a la Ciutat; preventiva perquè els ciutadans i ciutadanes de Barcelona tinguin una institució vetlladora i garant dels seus drets i llibertats.

La funció de la Síndica de Greuges de Barcelona s'ha d'executar amb independència i objectivitat, i per aquest motiu no té dependència jeràrquica; només es deu al ciutadà o ciutadana i a l'esperit de la llei, i rendeix comptes al Ple municipal, que és qui la nomena amb un mandat de cinc anys independent dels cicles electorals. És una forma de garantia democràtica paral·lela als recursos administratius i contenciosos judicials.

Per això, la Síndica de Greuges de Barcelona no és una institució creada per interferir en els processos administratius o judicials, i no li és permès anul·lar resolucions administratives. I tampoc pot intervenir en els casos pendents d'una resolució judicial. Però pot cercar solucions de consens voluntari, proposar alternatives, tenir accés a la documentació administrativa sobre els casos estudiats, i posar de manifest possibles defectes procedimentals que hagin perjudicat el ciutadà o ciutadana o que justificarien una revisió de la resolució per la mateixa Administració.

Principis operatius

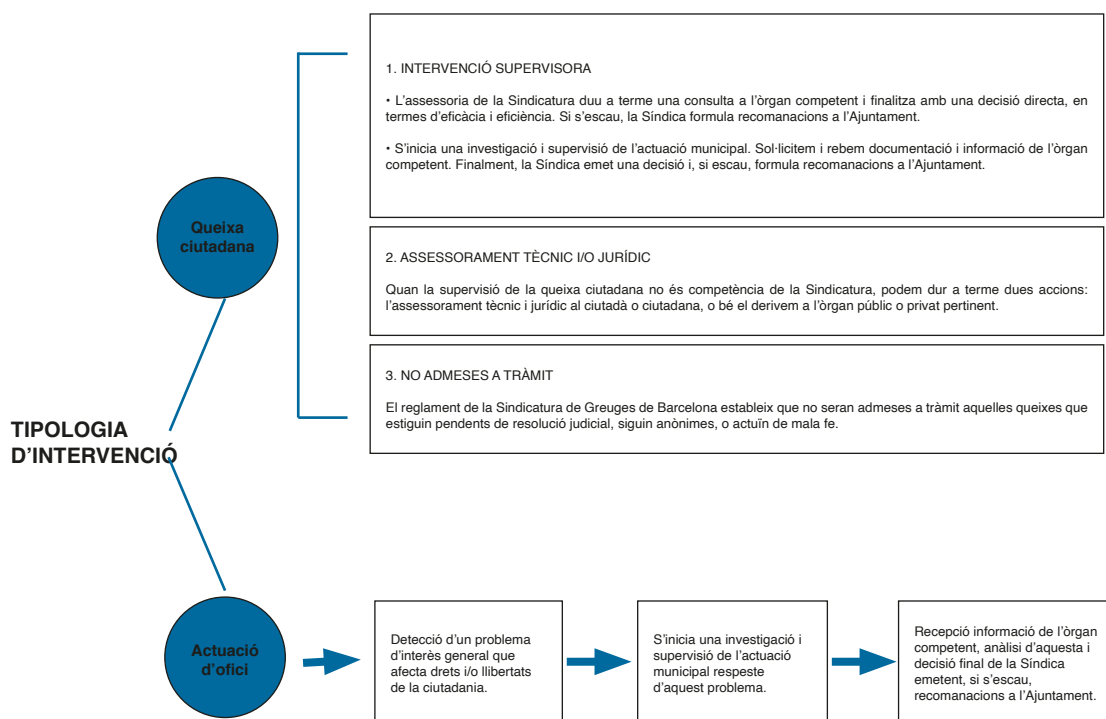
Les persones que demanen la intervenció de la Sindicatura tenen un posicionament i uns drets davant d'aquesta institució. La síndica, en aquesta relació amb els ciutadans i ciutadanes, ajusta tota la seva activitat als principis operatius següents:

- **Empara:** tota persona que visqui, treballi o transiti per Barcelona té dret a demanar la intervenció de la Sindicatura de Greuges per supervisar el seu cas si considera que ha patit un greuge per acció o omissió de l'activitat municipal deguda.
- **Defensa:** la Sindicatura ha de vetllar perquè tota persona, de qualsevol origen o condició, no quedi en indefensió davant de qualsevol ens administratiu o empresa de serveis públics a Barcelona.
- **Gratuïtat:** l'actuació de la Sindicatura no està subjecta a cap taxa o preu per la seva actuació.
- **Proactivitat:** la Sindicatura ha d'actuar d'ofici quan un assumpte d'interès general, a parer seu, no estigui prou assumit pels poders públics, i també quan una persona mancada d'iniciativa o capacitat no estigui sent atesa pels serveis públics essencials. Igualment ha d'impulsar la investigació exhaustiva i la resolució ben fonamentada de totes les reclamacions que rebí i admetí a tràmit.
- **Intimitat:** les queixes no poden ser anònimes però la persona demandant té garantida la reserva de dades personals; també pot demanar el secret de la identitat per raons de seguretat personal, i un cop acreditada la seva identitat, la Sindicatura pot intervenir d'ofici en el seu interès per prevenir la indefensió.
- **Reserva d'informació pública confidencial:** la informació que rebí la Sindicatura de fonts municipals es considera pública llevat de les dades personals i de les notes de confidencialitat que reclami la persona interessada o justifiqui l'Ajuntament.
- **Independència:** la Sindicatura no pot rebre ni acceptar instruccions de cap persona o organisme de com tractar una reclamació o demanda d'intervenció.
- **Imparcialitat:** per assolir l'amplitud i equilibri de criteris, les decisions de la Sin-

dicatura tenen en compte els diferents interessos i drets contraposats i fonamenten objectivament els que han de prevaldre.

- **Objectivitat:** els pronunciaments de la Sindicatura han de complir els principis de l'estat social i democràtic de dret i han de promoure el compliment de l'ordre jurídic.
- **Justícia:** les resolucions de la Sindicatura són ajustades a dret i equitat i cerquen la justícia social.
- **Cientificitat:** els pronunciaments de la Sindicatura tenen valor de dictamen en termes de dret i d'equitat; per tant, han d'estar revestits de qualitat jurídica i sociològica.
- **Eficàcia:** les decisions de la Sindicatura no són executives, però el Govern municipal ha de promoure'n el compliment o ha de justificar-ne la inviabilitat.

Tipologia d'Intervenció



MEMÒRIA D'ACTIVITATS DE LA SÍNDICA L'ANY 2020

Durant l'any 2020 l'activitat presencial de la síndica de greuges i el seu equip va quedar també afectada per la situació generada arran de la Covid-19. No obstant això, durant els mesos de confinament domiciliari, no es va deixar de mantenir el contacte amb entitats i institucions i es van realitzar trobades i reunions de forma telemàtica. A continuació s'exposa una síntesi de les diverses activitats portades a terme.

Presentació de l'informe anual 2019

El dia 28 de febrer 2020, la síndica de greuges M. Assumpció Vilà Planas va presentar davant del Plenari del Consell Municipal l'informe anual. En aquest informe, van recollir-se el contingut i el balanç de les queixes rebudes durant l'any 2019 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 habitatge, medi ambient, contaminació acústica, carrer i convivència, transport públic, zona de baixes emissions, taxis adaptats, seguretat ciutadana, serveis socials (amb una especial menció a la necessitat de confeccionar el reglament del servei d'atenció domiciliària (SAD)), accés a l'escola pública i l'Agenda 2030.

La síndica va demanar al Govern que estudiés les propostes de millora a partir de les experiències de la Sindicatura, sobre les quals es fa referència en els informes anuals. Va instar que es valoressin les recomanacions que eren sorgides de l'objectivitat, la ponderació i el coneixement profund de l'Administració, amb l'objectiu d'avançar cap a la plenitud dels drets de la ciutadania i d'oferir camins a les persones que a Barcelona se senten agreujades, a fi que tinguin un lloc segur on acudir per comprovar si l'Administració municipal ha actuat conforme a dret i conforme als principis d'una bona Administració.

Va demanar també una resposta àgil, raonada i completa quan es reclama informació, ja que d'aquesta manera s'aconsegueix que la ciutadania senti que els seus drets són respectats. Aquesta col·laboració, va recalcar la síndica, és absolutament necessària per al bon funcionament de la Sindicatura i de l'Ajuntament.

Finalment, va fer un reconeixement i agraïment explícit a la tasca i la col·laboració del personal municipal que atén les peticions de la Sindicatura i va fer una especial menció a aquells treballadors i treballadores que tenen contacte directe amb els col·lectius més vulnerables. Entre aquests col·lectius, va destacar la situació que pateixen les dones en referència a molts dels apartats esmentats en l'informe: la seva vulnerabilitat pel fet de ser dona requereix una atenció específica, i va desitjar que el dia 8 de març es tornés a sortir al carrer per demanar la total igualtat entre homes i dones.

Per acabar, 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.

Difusió i presència pública

Durant l'any 2020 la síndica va continuar la difusió de la institució amb la presència en els mitjans de comunicació i amb la participació en diferents conferències, taules rodones i col·loquis, presencials i en línia, sobre temes d'actualitat.

Va fer xerrades per presentar i donar a conèixer la Sindicatura a l'alumnat de treball social de la Facultat d'Educació de la Universitat de Barcelona i sobre diferents aspectes relacionats amb l'habitatge, com són l'oferta d'habitatge públic, l'habitatge compartit i el sensellarisme, i a la Fundació Oncolliga amb motiu de la celebració del Dia Internacional del Voluntariat.

La síndica també va estar present en diferents jornades i actes que es van celebrar a la ciutat durant el 2020 com són:

Primer aniversari del Centre LGTBI; conferència "Igualtat, equitat i no discriminació", al Palau Macaya; conferència "Veu de dona", a l'Ateneu Barcelonès; Fòrum Contra les Violències Masclistes; acte "Fem Pinya", d'ASEM Catalunya; XVI Trobada de Voluntariat Oncològic (FECEC); participació a la "Cadena feminista"; Esmorzar Solidari ICAB; "Sistema de cribratge de la vulnerabilitat d'Infància i adolescència", "Drets de la Infància" (Consorti d'Educació); Debat de l'Europa Social "Dret a l'Habitatge"; "Carta de Ciutats Educadores"; "Persones amb discapacitat, tothom igual davant la pandèmia", a l'Il·lustre Col·legi d'Advocacia de Barcelona (ICAB); "La resiliència metropolitana en temps de pandèmia", a Alcaldes.eu; "Las víctimas de la movilidad y el futuro del planeta", a l'Asociación de Prevención de Accidentes de Tráfico; Consell Assessor sobre el Bullying de la Fundació Futbol Club Barcelona; conferència de l'Institut Internacional de l'Ombudsman (IOI) "Covid-19 and the Ombudsperson – Rising to the Challenge of a Pandemic" sobre les afectacions dels drets dels ciutadans i ciutadanes a causa de la pandèmia en els diferents països.

• Roda de premsa de presentació de l'informe *L'habitatge compartit a Barcelona i la seva adequació als estàndards internacionals*

El dia 1 de desembre de 2020 va presentar-se en roda de premsa l'informe sobre l'habitatge compartit a Barcelona, elaborat conjuntament amb la Càtedra UNESCO del Dret a l'Habitatge de la Universitat Rovira i Virgili. L'informe va ser presentat per la síndica de greuges, M. Assumpció Vilà; la directora adjunta, Natàlia Ferré; l'assessora Pilar Aldea i el Director de la Càtedra UNESCO del Dret a l'Habitatge, Sergio Nasarre.

L'objectiu de l'estudi és conèixer i analitzar el fenomen de l'habitatge compartit forçós a Barcelona a partir del concepte jurídic d'habitatge i del que, segons estàndards internacionals, s'entén com a habitatge digne. En l'estudi s'analitza si en les situacions d'habitatge compartit forçós es garanteix efectivament el dret a l'habitatge digne o, al contrari, si es tracta de situacions de "sensellarisme ocult", concepte que es refereix a les persones amb un sostre, però sense una llar.

L'informe executa un recull de dades existents a Barcelona amb la finalitat d'identificar les diverses realitats del fenomen de l'habitatge compartit, voluntari i forçós, i especialment posa èmfasi en les diferents modalitats de “sensellarisme ocult” existents a la ciutat. S'analitzen, des de la perspectiva del concepte del dret a l'habitatge digne, les diferents modalitats.

Finalment, el treball indica algunes solucions apriorístiques amb l'objectiu de millorar la situació provisional en què es troben les persones en situació d'habitatge compartit forçós, es plantegen algunes regles per millorar la convivència i s'indiquen algunes possibles solucions estructurals que permetin, a mitjà i llarg termini, disminuir la problemàtica.

• **Visites i entrevistes amb entitats de la ciutat**

Durant l'any 2020, 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 i les 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. Aquest any, com hem dit anteriorment, aquestes visites van quedar afectades per les mesures del confinament domiciliari, i moltes d'elles es van haver de suspendre presencialment i es van realitzar en línia.

Les entitats que s'han visitat o amb les quals s'han mantingut reunions són:

Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, Federació Catalana de Voluntariat Social, Associació Helia, Creu Roja, Plataforma Unitària contra les Violències de Gènere, Fundació d'Oncologia Infantil Enriqueta Villavechia, Fundació Roure, Grup Àgata - Associació Catalana de Dones Afectades de Càncer de Mama, Fundació Agrupació, Assem Catalunya, Fundació Pere Tarrés, Fundació Lliga Catalana d'Ajuda Oncològica (Barcelona i Girona), ECOM, Institut Català d'Oncologia, FATEC, Associació Benestar i Desenvolupament (ABD), Arrels Fundació, Fundació Trinijove, Fundació Assís, Fundació Apip-Acam, COCEMFE, Federació Catalana d'Entitats Contra el Càncer, ACIDH, Telèfon de l'Esperança, Associació pel Dret a Morir Dignament, Projecte dels Noms, Càritas, AFANOC, Escola Cintra, Associació Salvem les Corts, Apartur, Centre LGTBI, Habitatge Aprop, Deixalleria Municipal Parc Joan Miró i Sala Baluard.

Des de l'any 2015 la síndica és membre del jurat dels premis Civisme a la Ciutadania i Virtut Civil, organitzats pel Departament de Treball i Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya. Els premis tenen per objectiu estimular i premiar accions, treballs, innovacions, entitats i persones que tractin el civisme o proposin reflexions, actuacions i millores en aquest àmbit.

• **Trobades als barris de Barcelona**

El projecte de Visites als Barris de Barcelona fetes per la síndica de greuges i el seu equip 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.

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 visiten s'estableix prèviament una reunió amb diferents entitats i associacions de veïns i veïnes 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 i veïnes, la síndica fa arribar a la regidoria del districte un informe amb diferents suggeriments i aspectes que es consideren que cal millorar. Aquest any 2020, arran de les visites als barris, s'han iniciat dues actuacions d'ofici.

Al vespre, la síndica organitza una xerrada col·loqui oberta a tots els veïns i veïnes 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 o ciutadana se sent perjudicat per part de l'Ajuntament.

Els barris que s'han visitat durant l'any 2020 han estat el barri del Besòs i Vallcarca.

Relacions institucionals

• Ajuntament de Barcelona

Pel que fa als contactes amb l'Ajuntament de Barcelona, la síndica va mantenir entrevistes amb l'alcalde i amb els i les caps dels diferents grups polítics municipals, els regidors i les regidores dels deu districtes de la ciutat i de les diferents àrees, així com amb els i les gerents i la resta de personal directiu relacionat amb la tasca que es desenvolupa des de la Sindicatura.

La síndica assisteix periòdicament, en qualitat d'observadora, a diferents consells de participació de la ciutat, cosa que li permet tenir una visió més àmplia de les problemàtiques i inquietuds de la ciutadania, i establir un contacte directe amb altres entitats i institucions de la ciutat. Durant l'any 2020 va estar present als plenis del Consell Municipal, als plenis del Consell de Ciutat, als plenis del Consell de Turisme, Pacte per la Mobilitat, Consell de Benestar Social, Consell Educatiu Municipal, Consell de Barri del Camp de l'Arpa del Clot i a la Comissió de Seguiment de la Problemàtica de les Drogues al Raval.

La síndica també va participar en les diverses reunions celebrades de la Mesa del Pacte per Barcelona, organitzada per l'Ajuntament de Barcelona, amb l'impuls de tots els grups municipals. La proposta del Pacte per Barcelona va sorgir amb la finalitat d'impulsar un procés de diàleg i consulta entre els principals actors de la ciutat, per poder formular un pacte de ciutat, amb l'objectiu de reimpulsar Barcelona des de tots els àmbits i ajudar a la recuperació social i econòmica.

• Reunió amb l'adjunt de l'Ombudsman comercial d'Ucraïna

El dia 20 de febrer de 2020 la síndica i la directora adjunta, Natàlia Ferré, van mantenir una reunió amb l'adjunt de l'Ombudsman comercial d'Ucraïna, senyor Iaroslav Gregirchak.

L'objectiu de la visita era conèixer el funcionament de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, quant a la seva organització i funcions, les matèries que són motiu de queixa per part dels ciutadans i ciutadanes de Barcelona i les recomanacions que es fan a l'Ajuntament sobre bones pràctiques administratives. En la reunió es va fer un intercanvi d'informació sobre el funcionament i les competències de les diverses institucions representades i les diferents temàtiques que són motiu de supervisió o inspecció.

• Síndic de Greuges de Catalunya

El 21 de gener de 2020 la síndica i personal del seu equip van assistir a la jornada organitzada per la institució del Síndic de Greuges de Catalunya sobre els Principis de Venècia com a instruments per enfortir les defensories, que va tenir lloc a la seu del Síndic i que va ser adreçada especialment als defensors i defensores locals i universitaris de Catalunya.

La jornada es va organitzar per mitjà de dues taules rodones: la primera, sobre la importància dels Principis de Venècia en el pla internacional, a càrrec de Catherine De Bruecker, mediatora federal de Bèlgica, i Robert Behrens, defensor parlamentari i del sistema de salut del Regne Unit. La segona, sobre els Principis de Venècia com a instruments per potenciar les sindica-

tures locals i universitàries, a càrrec de Marino Villa, exadjunt de la Síndica de Greuges de Barcelona, i Lluís Caballol, Síndic de Greuges de la Universitat de Barcelona. La presentació de la jornada va anar a càrrec de Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya, i les conclusions i la cloenda, a càrrec de Jaume Saura, adjunt general al Síndic de Greuges de Catalunya.

El 2 de maig de 2019 el Comitè de Ministres del Consell d'Europa va aprovar, a proposta de la Comissió de Venècia, els principis sobre la protecció i la promoció de les institucions d'ombudsman (Principis de Venècia).

Aquest document, es va elaborar amb l'objectiu de ser un referent internacional pel que fa a les directrius que els estats han de seguir per protegir les institucions d'ombudsman. En els últims anys algunes d'aquestes institucions han vist amenaçada la seva independència, i fins i tot la mateixa existència.

Elaborats a partir de l'ampli ventall de models d'ombudsman que hi ha en tot el món, aquests 25 principis abasten exhaustivament totes les situacions i els elements relacionats amb els ombudsman, des de l'elecció, l'acomiadament o els mandats fins a les garanties financeres i els recursos necessaris per al correcte funcionament i la independència de les institucions. L'objectiu és consolidar i potenciar els ombudsman, que tenen un paper crucial en l'enfortiment de la democràcia, l'estat de dret, el bon govern, i la protecció i promoció dels drets humans i les llibertats fonamentals.

• Sindicatures de greuges municipals

Assemblees del Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD)

El FòrumSD és una associació sense ànim de lucre formada pels síndics, síndiques, defensors i defensores dels ajuntaments de Catalunya. Agrupa un total de 43 sindicatures (38 a Catalunya i 5 convidades de la resta de l'Estat espanyol) que presten servei a més de la meitat de la població del país. Els seus objectius són promoure el creixement i el desenvolupament de la institució, facilitar-ne l'extensió i la implementació als municipis, el desenvolupament de models de treball i d'actuació conjunts, així com disposar d'una xarxa de coordinació, informació, suport, intercanvi i assessorament entre les sindicatures.

El dia 27 de febrer de 2020 es va celebrar a Santa Coloma de Gramenet la XXIII Assemblea del FòrumSD. En la reunió es va escollir com a nova presidenta del Fòrum la Síndica de Sabadell, Eva Abellan, i la Junta Directiva integrada per Merche Garcia, Síndica de L'Hospitalet (vicepresidenta); Isabel Marquès, Síndica de Terrassa (tresorera); Eduardo Martínez, Defensor dels Veïns de Cruïlles - Monells - Sant Sadurní de l'Heura (secretari); Anna Martí, Síndica de la Seu d'Urgell (vocal), i Núria Plana, Defensora de la Ciutadania de Vilanova i la Geltrú (vocal).

Seguint allò establert en els Estatuts del FòrumSD, aquest nou equip directiu exercirà durant el mandat 2020-2022.



En acabar l'assemblea es va celebrar el 20è aniversari de la Sindicatura de Santa Coloma de Gramenet. L'acte va estar presidit per l'alcaldesa, Núria Parlón, que va agrair la tasca realitzada al llarg d'aquests anys, i per l'actual síndica, Pepa Gonzalez, que va destacar la trajectòria i evolució de la defensoria i també va tenir unes paraules d'agraïment per als equips anteriors.

El 14 d'octubre de 2020 es va celebrar, en línia, l'assemblea extraordinària del FòrumSD. En la reunió es va presentar el nou director del Fòrum, Francesc Mateu, i es van exposar els temes administratius del canvi.

També es va aprovar la modificació dels estatuts per tal de possibilitar les reunions telemàtiques i es va fer un seguiment del pla de treball per tal d'adaptar-lo a la situació generada per la pandèmia.

Congrés Internacional de Mediación a Angers

La síndica de greuges, M. Assumpció Vilà, i la directora adjunta, Natàlia Ferré, juntament amb una delegació del Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD), van participar a l'International Congress For All Mediations, que, sota el lema "La Mediación, un repte al cor d'un món en transición", es va celebrar a la ciutat francesa d'Angers, els dies 4, 5 i 6 de febrer de 2020.

El FòrumSD va coorganitzar la iniciativa, que va prendre el relleu a l'International Local Ombudsman Congress, que es va organitzar a Girona al novembre del 2016 i que va culminar amb la *Declaració de Girona*, un document d'abast internacional que reivindica el paper de les defensories locals com a garants dels drets humans des de la proximitat.

Davant de més de 600 participants, la primera jornada del Congrés va incloure la participació del president del FòrumSD i Síndic Personer de Mollet, Lluís Martínez Camps, en una taula rodona destinada a exposar els models de mediació que s'apliquen en diferents territoris. En aquest sentit, Martínez va presentar el model de síndic de greuges municipal a Catalunya i l'experiència del FòrumSD com a fórmula d'èxit associatiu.

El congrés d'Angers va reunir per primera vegada veus expertes mundials en mediació: persones mediadores de professions liberals, institucionals, voluntàries, professorat investigador, professionals de l'advocacia, de la sociologia, periodistes, líders i actors d'empreses, organitzacions... L'objectiu de la trobada era consolidar aquesta tècnica, la mediació, mitjançant l'intercanvi de bones pràctiques, comparant les posicions institucionals, sectorials i jurídiques de les diferents àrees de mediació i difonent comunicacions i estudis científics.

La mediació és una pràctica que forma part, gairebé amb caràcter congènit, de la tasca dels síndics i síndiques locals. Per això, en els últims anys s'ha convertit en un tema d'anàlisi recurrent en la tasca del FòrumSD. A més de jornades i tallers de formació, s'han editat dues monografies sobre mediació per tal d'impulsar el coneixement d'aquesta tècnica entre els defensors i defensores de proximitat.

XIII Jornades de Formació

La incidència de la pandèmia per la Covid-19 en els drets humans va ser el tema de les XIII Jornades de Formació del Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD), que es van celebrar el dia 6 de novembre de 2020 i que, per primer cop, es van realitzar completament en línia i es van obrir a totes les persones interessades. Les jornades, titulades "Drets de proximitat en temps de covid", van constar de quatre sessions que es van realitzar entre els mesos de novembre i desembre.

La defensa dels drets humans canvia amb el temps i les circumstàncies de cada moment, motiu pel qual la irrupció de la Covid-19 va incidir de forma dràstica en aquest àmbit. L'objectiu del FòrumSD va ser analitzar quina havia estat, fins al moment, aquesta afectació i com havia influït en la feina que desenvolupen les defensories locals en àmbits com l'emergència habitacional, la pobresa energètica, les prestacions per vulnerabilitat, els drets fonamentals, el sensellarisme, les persones grans o la infància i l'adolescència, entre d'altres.

Les quatre sessions de les Jornades van incloure una conferència inicial a càrrec d'especialistes i, posteriorment, una taula rodona amb la participació de síndics i síndiques locals. La primera de les conferències la va protagonitzar David Bondia, president de l'Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC). Les sessions posteriors van comptar amb la participació de Teresa Crespo, exdirectora d'Entitats Catalanes d'Acció Social de Catalunya (ECAS); Francesc Torralba, filòsof i teòleg, i Jaume Funes, psicòleg, educador i periodista.

Les Jornades de Formació del FòrumSD estan tradicionalment orientades als defensors i defensores locals i als seus equips amb l'objectiu de compartir i actualitzar coneixements i garantir la qualitat de la feina que realitzen. En aquesta ocasió, però, donada tant la temàtica com el format digital, la iniciativa es va obrir a totes les persones interessades. Les Jornades són possibles gràcies a la implicació de la Diputació de Barcelona, la Diputació de Girona, la Diputació de Lleida, l'Associació Catalana de Municipis i la Federació de Municipis de Catalunya.

Jornada Bon Govern i el Dret a una Bona Administració

El dia 13 de febrer de 2020 es va celebrar una sessió al voltant del Bon Govern i el Dret a la Bona Administració amb la presentació del llibre del professor Juli Ponce *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*. L'acte va estar organitzat amb la col·laboració de l'ACM, Associació Catalana de Municipis, i es va desenvolupar a la seu de l'entitat.

L'acte va iniciar-se amb una salutació per part dels i les representants de l'ACM i el president del FòrumSD. Seguidament va es va donar pas a la presentació del treball per part del professor Juli Ponce, i la jornada va finalitzar amb una taula rodona de debat amb experts i expertes en la matèria.

TÍTOL II

ACTUACIONS MÉS RELLEVANTS I RECOMANACIONS

1. EL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ

- 1.1 L'ACCÉS DE LES PERSONES A L'AJUNTAMENT DE BARCELONA
- 1.2 LA BONA ADMINISTRACIÓ I L'ESPECIAL SENSIBILITAT SOCIAL
- 1.3 LA BONA ADMINISTRACIÓ I EL DRET DE LA CIUTADANIA A UNA FISCALITAT JUSTA
- 1.4 LA CONVIVÈNCIA VEÏNAL I EL DRET AL DESCANS DE LES PERSONES

2. ELS DRETS DE LES PERSONES

- 2.1 SERVEIS SOCIALS
- 2.2 HABITATGE
- 2.3 EDUCACIÓ
- 2.4 SALUT

3. EL DRET A LA CIUTAT: ESPAI PÚBLIC I MOBILITAT

- 3.1 ESPAI PÚBLIC
- 3.2 MOBILITAT

1. EL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ

El dret a una bona Administració s'ha d'entendre com un principi jurídic i com un dret fonamental de la persona, tal com afirma la jurisprudència del Tribunal Suprem espanyol, ja que es tracta d'un dret reconegut implícitament en la Constitució espanyola (art. 9.3, 31.3 i 103, que estableixen els principis de racionalitat, eficiència i economia, objectivitat i coordinació).

Per tant, la bona Administració és un principi d'actuació administrativa que ha de regir en tots els seus actes, que cerca la qualitat en el servei objectiu, i que porta a terme la seva tasca amb racionalitat, justificant les seves actuacions i orientant-se a l'interès general per poder retre comptes a la ciutadania. Recordem que una bona Administració és la que posa les persones al centre de l'actuació i té la capacitat d'adaptar-se a les circumstàncies que operen en cada moment, fent gala d'una profunda sensibilitat social.

El dret a una bona Administració pot ser útil per si mateix, ja que estableix un estàndard determinat de comportament administratiu, i a la vegada té connexions teòriques amb la bona governança i els principis de bon govern. El dret fonamental a una bona Administració s'ha positivitzat a través de diverses normes jurídiques:

- En l'àmbit internacional, l'article 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (UE) assenyalava que tota persona té dret que les institucions i òrgans de la UE tractin els seus assumptes de manera imparcial i equitativa, dins d'un termini raonable. Aquest dret inclou el dret a ser escoltat abans de prendre en contra seva una mesura individual que l'afecti desfavorablement; el dret a accedir als expedients; i l'obligació de les administracions de motivar les seves decisions.
- En l'àmbit estatal, aquests drets estan recollits en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC).
- En l'àmbit autonòmic també es considera el dret a una bona Administració en l'article 30 de l'Estatut d'autonomia català, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, i en les lleis catalanes 26/2010, de règim jurídic de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i 19/2014, de transparència, accés a la informació i bon govern.

El dret a una bona Administració també ha estat aplicat nombroses vegades per la jurisprudència. N'esmentem algunes:

- La Sentència del Tribunal Suprem (STS) de 18 de desembre de 2019 (rec. 4442/2018), ha assenyalat com a doctrina cassacional que: "(...) del derecho a una buena Administración pública deriva una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles (...)".

- També la STS, dictada en el recurs de cassació 1869/2012, indica: “(...) pero la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga de obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento (...)”.

La sobrevinguda situació d'emergència sanitària derivada de la Covid-19 i la declaració de l'estat d'alarma consegüent, han tingut una gran incidència en l'activitat de l'Ajuntament de Barcelona, igual que en altres administracions públiques. Els serveis s'han hagut d'adaptar a les noves circumstàncies d'una manera abrupta, i han hagut de reforçar la cobertura d'aquells serveis considerats essencials i necessaris per atendre la ciutadania. Això ha implicat adapta-

En la situació de crisi sanitària i econòmica que ha afectat tantes famílies l'any 2020, el dret a una bona Administració és més necessari que mai

cions organitzatives, noves mesures per poder continuar prestant serveis, una redistribució dels recursos públics disponibles, o la implementació de sistemes i mitjans per habilitar els processos administratius, entre d'altres. Aquestes adaptacions han anat dirigides a atendre les noves demandes de la població, amb l'objectiu d'intentar mantenir una situació de prestació de serveis equivalent a la que s'estava prestant, però adaptada al nou context.

Moltes persones que s'han dirigit a la institució de la síndica durant l'any 2020 coincideixen en les dificultats per contactar amb els serveis municipals

Tot i que la síndica no és aliena a aquesta realitat, considera que el dret a una bona Administració en aquests moments és més necessari que mai, tenint en compte la situació de crisi sanitària i econòmica que ha afectat profundament moltes famílies aquest any 2020. El nou escenari està obligant l'Ajuntament a modificar i adaptar les seves polítiques econòmiques i socials per donar cobertura a les noves situacions de la ciutadania.

Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona hem copsat aquesta nova realitat ciutadana a través de les queixes plantejades per la ciutadana. Cal prestar atenció en alguns aspectes de l'actuació municipal en els quals caldria, a parer de la síndica, invertir encara més esforços i recursos per garantir el dret a una bona Administració.



1.1 L'accés de les persones a l'Ajuntament de Barcelona

Les dificultats per relacionar-se de forma àgil amb l'Ajuntament de Barcelona ha estat un motiu de queixa que s'ha reiterat al llarg de l'any 2020. Aquesta problemàtica s'ha vist agreujada des de l'inici de la situació pandèmica. No podem perdre de vista que l'accés a l'Administració és la porta d'entrada per a l'exercici de drets i deures de la ciutadania. El dret a una atenció adequada està recollit en l'article 21, apartats 2 i 3, de la Llei catalana 26/2010:

- 2. Els ciutadans tenen dret a obtenir de les administracions públiques serveis d'atenció, informació i orientació per a l'exercici i la protecció de llurs drets i interessos, en el compliment de llurs deures i obligacions i en la redacció de documents administratius.*
- 3. El dret a què fa referència l'apartat 2 inclou el dret d'escollir, d'entre els mitjans que en cada moment estiguin disponibles, el que els ciutadans volen fer servir per a rebre els serveis d'atenció, informació i orientació, que poden ésser l'assistència a oficines presencials, l'atenció telefònica, en la mesura que els criteris de seguretat ho permetin, els mitjans electrònics o altres que siguin tècnicament possibles i econòmicament proporcionals.*

En el mateix sentit de voluntarietat d'escollir el canal d'accés a l'Administració es pronuncia la LPAC.

Aquest dret de la ciutadania comporta la correlativa obligació de les administracions públiques de posar a disposició de les persones els canals d'accés que siguin necessaris, així com els sistemes i aplicacions que en cada cas es determinin.

Moltes persones que s'han dirigit a la institució de la Síndica de Greuges de Barcelona durant l'any 2020, malgrat que el fons de les seves queixes versaven sobre altres matèries de competència municipal, coincidien en les dificultats per contactar amb els serveis municipals, principalment a través del telèfon 010, per poder accedir a la informació i a la tramitació administrativa, o per obtenir una cita prèvia per ser ateses presencialment en una oficina d'atenció ciutadana (OAC). Cal dir que les grans dificultats de contactar a través del 010, manifestades inicialment, s'han anat matisant des del moment en què l'Ajuntament ha dotat de més recursos aquest servei i ha diversificat l'atenció amb el propòsit de dimensionar més adequadament aquest servei.

Aquestes dificultats ja s'havien detectat abans de la situació de pandèmia. Per aquest motiu, l'any 2019 la Sindicatura de Greuges de Barcelona va iniciar una actuació d'ofici en matèria d'atenció al públic, que va finalitzar l'any 2020. L'origen d'aquesta intervenció van ser les reiterades queixes de la ciutadania per haver de sol·licitar cita prèvia per registrar documents, tot i no constar aquesta obligació a la pàgina web municipal ni en la Carta de serveis d'atenció ciutadana. A més les cites no s'assignaven per al mateix dia o l'endemà, sinó que havien d'esperar diversos dies. A vegades es tractava de registrar sol·licituds que tenien un termini preclusiu, o qualsevol altre tràmit peremptori, cosa que dificultava el compliment tant de drets com de deures de la ciutadania.

Aquestes dificultats ja s'havien detectat abans de la situació de pandèmia. Per aquest motiu, l'any 2019 la síndica va iniciar una actuació d'ofici en matèria d'atenció al públic

Si bé resulta cert que l'Ajuntament, en el marc de la seva potestat d'autoorganització, pot instaurar l'ús de la cita prèvia, també és cert que ho ha de fer amb caràcter voluntari. D'altra forma, la concertació obligatòria de la cita prèvia es tracta d'un deure imposat a la ciutadania que no està previst en la LPAC, ni en la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, ni en cap altra norma amb rang de llei avui dia.

Així, amb ocasió de l'estudi d'ofici, es va recordar la voluntarietat de les persones d'accedir a l'Administració també de forma presencial, i es va reflexionar sobre la Taula de Coordinació de Serveis d'Atenció i Informació Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona. Creada a l'abril del 2018, posa en relleu la importància que el consistori vol donar a la resposta àgil i transparent a les necessitats i demandes de la ciutadania, la d'oferir un tracte personalitzat i que els ciutadans i ciutadanes puguin exercir els seus drets i deures de manera fàcil i efectiva. Aquesta taula té com a funció assignada, entre d'altres, la de coordinar les àrees municipals per construir una visió integral de l'atenció ciutadana, adaptada a les noves tecnologies i a la LPAC. En aquesta línia, la síndica considerava que aquest seria el marc per poder treballar, en el cas que no s'hagués fet ja, per tal de poder trobar les formes de garantir el registre presencial de documentació sense necessitat de cita prèvia i sense que sigui necessari justificar la urgència del tràmit.

Posteriorment, durant la crisi sanitària no només van persistir, sinó que es va incrementar el nombre de queixes sobre les dificultats d'accés a l'Administració en general. La Sindicatura de Greuges de Barcelona va rebre un elevat nombre de queixes ciutadanes referides a la man-

ca d'agilitat i eficiència, així com les dificultats per poder contactar amb el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) a Barcelona, per a la tramitació d'expedients de regulació temporal d'ocupació (ERTO). En aquests casos, la síndica va posar els fets en coneixement del Defensor del Pueblo, i va demanar la intervenció supervisora del Ministeri de Treball i Economia Social.

Es va rebre un elevat nombre queixes ciutadanes referides a la manca d'agilitat i eficiència, així com les dificultats per poder contactar amb el SEPE

També ha estat motiu de nombroses queixes la impossibilitat de realitzar el tràmit d'inscripció de les defuncions i els naixements en el Registre Civil de Barcelona. Per aquesta qüestió, la síndica es va dirigir al president del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per mostrar la seva preocupació, i posteriorment va derivar l'assumpte al Defensor del Pueblo.

Pel que fa a l'Ajuntament de Barcelona, la ciutadania que havia demanat l'emparament de la síndica referien problemes d'accés a les oficines d'atenció ciutadana (OAC) i a les oficines municipals especialitzades, amb la finalitat de dur a terme tràmits diversos com a persones interessades. Per citar-ne algunes:

- Dificultats d'accés a l'aplicatiu de l'Institut Municipal d'Hisenda (IMH).
- Presentació de recursos en el marc d'un procediment sancionador.
- Accés a imatges amb motiu d'una sanció.
- Tramitació d'autoritzacions per circular a la zona de baixes emissions.
- Tramitació de terrasses de bar amb caràcter excepcional.
- Accés a la informació pública.
- Tramitació d'altres al registre del Padró municipal d'habitants.
- Tramitació de l'informe de coneixement de situació de persones sense domicili fix.
- Presentació d'una instància per ser part interessada en un procediment.
- Tramitació de denúncies per molèsties d'activitats econòmiques.
- Tramitació de denúncies per molèsties de soroll ocasionades pel veïnat.

Relataven que, davant de les dificultats per executar alguns tràmits a través del telèfon 010 o de forma electrònica, intentaven fer el tràmit de forma presencial a través de cita prèvia, però no l'obtenien en un termini raonable. Afegien que, tot i disposar de cita prèvia, no era garantia que es respectessin els horaris que s'havien assignat, amb un temps d'espera superior a 45 minuts en alguns casos, situació que provocava llargues cues al carrer, especialment a l'OAC de la plaça de Sant Miquel.

Davant d'aquestes queixes, la Sindicatura de Greuges de Barcelona va iniciar un nou estudi d'ofici per conèixer l'eficàcia de la cita prèvia com a requisit per a l'execució de tràmits municipals a les oficines d'atenció ciutadana. En la seva resolució, la síndica reconeix que la cita prèvia pot ser una recomanació per organitzar una millor prestació del servei i gestionar el temps de forma eficient. A més, en els moments de crisi sanitària que estem travessant, també pot resultar una bona eina per regular els aforaments a les OAC i evitar desplaçaments, contacte físic i riscos sanitaris. Per tant, la decisió d'implementar la cita prèvia sempre havia d'implicar una millora en la prestació del servei públic.

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, aprovada l'any 2000, en l'article XXIII es refereix a l'eficàcia dels serveis públics com a indicatiu d'una bona Administració: "Les autoritats locals garanteixen l'eficàcia dels serveis públics i la seva adaptació a les necessitats dels usuaris, vetllant per evitar qualsevol situació de discriminació o d'abús". També es recorda que el dret a una bona Administració, en interconnexió amb altres drets, ajuda a establir un estàndard de diligència deguda o deguda cura en el compliment de les obligacions correlatives per part de les administracions públiques. Aquesta diligència deguda necessàriament implica oferir un termini raonable per tractar els assumptes de la ciutadania.

Va iniciar-se un nou estudi d'ofici per conèixer l'eficàcia de la cita prèvia com a requisit per a l'execució de tràmits municipals a les oficines d'atenció ciutadana

En aquell moment, l'Ajuntament va informar la síndica que, en la situació prèvia a la Covid-19, el termini mitjà d'assignació de cita prèvia era de 4 dies, i en el moment actual, el termini mitjà d'assignació és de 7 dies. Tot i això, des de la Sindicatura es va poder comprovar, tal com havien manifestat algunes persones, que el termini que el telèfon 010 oferia per a una cita prèvia per registrar un document superava els 14 dies naturals, i que no hi havia disponibilitat per sol·licitar el servei que es posava a l'abast de la ciutadania,

L'OAC et Truca, amb la finalitat de realitzar una consulta a l'OAC. No obstant això, l'Ajuntament va manifestar que es reservava un nombre de cites prèvies per tal de poder dur a terme tràmits urgents.

Amb caràcter general, els problemes ocasionats per les cites prèvies estan ja arribant als tribunals de justícia, que estan resolent casos concrets, però, alhora, establint una doctrina general.

Cal mencionar la Sentència del Jutjat Central del Contenciós Administratiu núm. 5 de Madrid, de 15 de febrer de 2020, on s'analitza un supòsit en el qual es demana una cita prèvia per interposar un recurs d'alçada contra una sol·licitud de prestació, i és concedida aquesta cita prèvia amb data posterior al termini per interposar aquest recurs, malgrat ser advertit expressament el funcionari d'aquest fet. La resolució del recurs d'alçada interposat en la data de la cita prèvia no el va admetre per haver-se presentat de manera extemporània.

La Sentència recaiguda acorda que el recurs d'alçada va ser interposat en termini, perquè considera que ha d'entendre's interposat en la data en què va ser sol·licitada la cita, i no en la data en què efectivament aquesta es va produir.

A l'Ajuntament de Barcelona, la cita prèvia obligatòria està imposada a través de la *Instrucció de la secretaria general relativa a l'obertura presencial de les oficines de registre en el marc del procés de restabliment dels serveis municipals, de maig de 2020*, malgrat que, com ja hem dit, la seva obligatorietat era anterior a la situació sanitària derivada de la Covid-19.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona es qüestiona si l'instrument jurídic per imposar la cita prèvia a la ciutadania i que, per tant, té efectes *ad extra*, havia de ser a través d'una instrucció. D'acord amb l'article 6 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector

públic, les instruccions han de servir per dirigir les activitats dels òrgans de l'Administració, per tant tenen uns efectes ad intra i en conseqüència no poden imposar deures a la ciutadania.

Malgrat tot el que s'exposa, cal dir que aquesta institució no resta reconeixement a la tasca que realitza l'Ajuntament per atendre la ciutadania en les circumstàncies sanitàries en què ens trobem i en què s'han fet grans esforços. Ara bé, cal reflexionar sobre el fet que, en temps anteriors, ja s'havien detectat determinats dèficits pel que fa a la prestació del servei d'atenció a la ciutadania que havien motivat la intervenció de la institució de la síndica. Ara, amb la situació de crisi, aquestes deficiències s'han vist agreujades. També és cert que les administracions públiques no estaven preparades per afrontar aquesta situació pandèmica, i presentaven carències organitzatives, humanes i tècniques, i han hagut d'accelerar els canvis per a la posada en marxa del funcionament electrònic.

Tal com informava l'Ajuntament a la síndica, el servei d'atenció presencial s'està prestant amb 66 treballadors menys i amb un horari al públic reduït a 40 hores setmanals, fet que es tradueix en una oferta de 1.600 cites diàries menys. Aquest fet necessàriament ha de tenir una incidència en la prestació del servei.

L'Ajuntament manifesta que s'ofereixen alternatives d'atenció i de tramitació no presencial. Per la seva banda, la síndica creu que caldria fer més campanyes informatives sobre els nous mecanismes d'accés que s'estan implementant. Ara bé, en molts casos, per efectuar tràmits no presencials és requisit disposar del certificat de signatura electrònica, que no està gaire estès entre la ciutadania i que per a la seva obtenció també cal cita prèvia. A més, cal recordar que aquesta obligatorietat de relacionar-se electrònicament amb l'Administració està imposada per la LPAC per a determinats col·lectius, però no per a la ciutadania en general.

Davant de les dificultats d'atendre les persones en un temps raonable, des de la Sindicatura es considera del tot necessari reforçar altres serveis i recursos que garanteixin una atenció a la ciutadania dins dels paràmetres qualitatius, en un termini adient, i respectant el dret de la ciutadania a triar la forma com vol relacionar-se amb l'Administració, sense que sigui necessari acreditar una situació d'urgència i necessitat per obtenir una prestació àgil del servei.

En el context de pandèmia, el conjunt d'administracions han prioritzat el servei d'atenció telemàtica i telefònica al servei presencial. De fet, les directrius de bones pràctiques en activitats de gestió i administració, Mesures per a la prevenció de contagis del SARS-CoV-2, de 27 de juny de 2020, del Ministeri de Sanitat, preveuen que s'eviti atendre el públic de forma presencial, i que es faci únicament en aquelles actuacions de caràcter urgent i inajornable i, sempre que es pugui, mitjançant cita prèvia. Segons les directrius, per a la resta de

A l'Ajuntament de Barcelona, la cita prèvia obligatòria està imposada a través d'una instrucció de l'any 2020, tot i que la seva obligatorietat era anterior a la Covid-19.

Segons l'Ajuntament, el servei d'atenció presencial s'està prestant amb 66 persones menys i amb un horari al públic reduït a 40 hores setmanals, fet que es tradueix en 1.600 cites diàries menys

casos s'ha de fomentar i optimitzar la utilització dels mitjans telemàtics. En aquest sentit, consta a la síndica la implementació de mesures d'atenció telefònica en oficines municipals especialitzades, i també a les OAC.

En altres administracions, com la Generalitat de Catalunya, el Departament de Polítiques Digitals i Administració, a través de la Resolució PDA/2020/2020, de 20 de juny, de la Secretaria d'Administració i Funció Pública, per la qual s'estableixen criteris excepcionals per a l'ús dels sistemes d'identificació i signatura electrònica, ha habilitat sistemes alternatius d'identificació i signatura que permeten a les persones físiques interessades que no puguin disposar de mecanismes d'identificació i signatura electrònica establerts al PISE, la presentació de sol·licituds i peticions (petició genèrica sense signatura electrònica). Aquest sistema habilitat serà vigent fins que es mantingui activat el Pla d'Actuació del PROCICAT per a emergències associades a malalties transmissibles emergents amb potencial d'alt risc, i facilita la tramitació i l'atenció a la ciutadania amb aquella Administració.

La síndica va recomanar a l'Ajuntament que es plantegés la implementació de més recursos per tal d'habilitar la tramitació i l'atenció a la ciutadania mitjançant solucions com l'increment dels horaris del servei d'atenció presencial a les OAC per adaptar-ho a la demanda actual; reforçar el servei del 010; fer derivacions telefòniques d'aquest servei als departaments oportuns; disposar de recursos telemàtics per executar tràmits de forma efectiva sense necessitat de disposar de signatura electrònica; fer ús de les videoconferències, o altres mitjans que puguin assumir la finalitat pretesa.

La introducció de millores en la prestació del servei i la posada en funcionament d'altres recursos complementaris descongestionaria l'atenció presencial a les OAC

A parer de la síndica, la introducció de millores en la prestació del servei, i la posada en funcionament d'altres recursos complementaris, de ben segur que descongestionaria l'atenció presencial a les OAC, alhora que respectaria el dret de les persones que es veuen afectades per l'esclatxa digital. Aquesta esclatxa digital és reconeguda per l'Ajuntament, que la considera un problema i contra la qual està desplegant diverses mesures, com es pot comprovar en algunes pàgines web municipals.

En definitiva, en el cas de la cita prèvia a l'Ajuntament de Barcelona, la Sindicatura de Greuges considera que estem davant de la imposició municipal d'un nou tràmit de manera general i transversal, i que s'actua com una espècie de *metatràmit*, ja que és la porta d'accés al gaudi d'un altre conjunt de drets, obligació que pot suposar, en cas de problemes, la vulneració d'altres drets associats, fins i tot constitucionals, i fins i tot sotmesos a la protecció de recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional (per exemple el dret a la tutela judicial efectiva, art. 24 CE, en el cas dels procediments administratius sancionadors).



1.2 La bona Administració i l'especial sensibilitat social

Com s'ha explicat abans, una bona Administració, en connexió amb la bona governança, ha de posar les persones al centre i actuar amb subjecció als principis de racionalitat, eficiència, objectivitat i economia, i amb una especial sensibilitat social.

En temps de crisi, cal que l'Administració estigui compromesa amb la millora de les condicions de vida de les persones. La seva actuació ha d'estar orientada a donar solucions als problemes reals de les persones, fomentant la seva dignitat i l'exercici dels seus drets fonamentals.

Aquesta visió social es fa molt necessària arran de l'impacte que està tenint i que tindrà la pandèmia en l'economia de la ciutat. Segons el Departament d'Anàlisi de l'Oficina Municipal de Dades, “ens trobem en un escenari en què el gruix de l'activitat turística, amb una alta ocupació a la ciutat, no recuperarà una mínima normalitat fins ben entrat el 2021. I les mesures fiscals i financeres, a més dels ERTO, no podran evitar la fallida de moltes empreses i la pèrdua estimada de més de cent mil llocs de treball a Barcelona, a final de l'any 2021. Una pèrdua més o menys transitòria en funció dels canvis en els usos socials i el mercat de treball que adopti la societat post pandèmia”.

Davant d'aquesta perspectiva cal una mirada social que ajudi les persones que quedin en una situació més precària, mitjançant la implementació de polítiques fiscals i mesures de foment, i d'aquesta manera evitar que les seves situacions es cronifiquin. I això sense deixar de banda l'atenció a altres situacions de vulnerabilitat ciutadana a les quals cal donar suport.

En aquest punt, és necessari mencionar l'actuació municipal davant d'algunes situacions de persones econòmicament i socialment febles que han estat objecte d'estudi per part de la Sindicatura de Greuges de Barcelona:

a) L'empadronament de persones sense domicili fix que viuen a la ciutat

Aquest any, de nou, la Sindicatura ha tingut coneixement de retards en la tramitació de l'informe de coneixement de residència (ICR), elaborat per l'Àrea de Serveis Socials, i preceptiu per empadronar-se al municipi sense domicili fix. Una vegada es disposa de l'ICR, la persona interessada disposa del termini d'un mes per poder empadronar-se.

Alguns ciutadans i ciutadanes van dirigir-se a la institució de la síndica per manifestar el retard en l'emissió de l'esmentat informe. En un dels casos, havien transcorregut vuit mesos des que s'havia sol·licitat formalment, i sense que s'hagués obtingut cap mena de resposta municipal. Consultat l'òrgan municipal sobre el retard d'aquestes sol·licituds, van atribuir-ho a la situació d'emergència sanitària derivada de la Covid-19 i a la declaració de l'estat d'alarma, i informaven que s'estaven posant al dia en aquell tràmit. No obstant això, la síndica recorda que l'any anterior a la pandèmia, ja es va tractar un cas similar en què el ciutadà va obtenir l'ICR transcorreguts set mesos des de la seva petició.

La manca de resposta municipal a les peticions d'alta en el Padró constitueixen un supòsit de silenci administratiu "positiu" i, per tant, si en el termini de tres mesos el registre no s'ha fet efectiu, el ciutadà podrà sol·licitar una certificació del sentit del silenci, que donarà lloc a un acte administratiu de presumpta inscripció. Ara bé, això no eximeix de l'obligació jurídica que té l'Ajuntament de resoldre dins del termini legalment establert.

No podem oblidar que el dret subjectiu a l'empadronament està directament vinculat a l'exercici d'altres drets fonamentals, com el de l'accés a la sanitat pública o a l'educació. A més, quan es tracta d'una persona estrangera que l'empadronament, com és el cas objecte de l'estudi de la síndica, l'alta padronal tindrà una afectació directa en els tràmits d'estrangeria dirigits a regularitzar la seva situació en el país.

El dret subjectiu a l'empadronament està directament vinculat a l'exercici d'altres drets fonamentals, com el de l'accés a la sanitat pública o a l'educació

Les instruccions tècniques per als ajuntaments sobre la gestió del Padró Municipal descrites en la Resolució del 17 de febrer de 2020, de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local, estableixen que: "(...) el Padró ha de reflectir el domicili on realment viu cada veí del municipi (...). La correcta aplicació d'aquest criteri determina, d'una banda, que s'hagi d'acceptar com a domicili qualsevol direcció on efectivament visquin els veïns, i, d'altra, que pugui i hagi de recórrer a un «domicili fictici» en els supòsits en què una persona que no té sostre resideixi habitualment en el municipi i sigui coneguda dels Serveis Socials corresponents".

L'empadronament sense domicili fix és un dret de les persones que alguns ajuntaments es neguen a reconèixer, i posa de manifest una realitat que no s'ha de perdre de vista. Els ajuntaments tenen l'obligació jurídica d'inscriure en el Padró municipal totes les persones que resideixin efectivament al municipi, amb independència de la situació en què visquin, ja que l'esmentada resolució preveu mecanismes per empadronar persones que no tenen una llar, després d'elaborar el corresponent ICR.

Els ajuntaments tenen l'obligació jurídica d'inscriure en el Padró municipal totes les persones que resideixin efectivament al municipi, amb independència de la situació en què visquin

Aquesta institució coneix la situació que afecta molts municipis de l'Àrea Metropolitana que no practiquen aquesta tipologia d'empadronaments, cosa que empeny moltes persones en situació vulnerable a demanar la inscripció a la nostra ciutat. De fet, a Barcelona, l'any 2019, es van dur a terme més de 12.000 altes de persones sense domicili fix.

Ens consta que l'Ajuntament s'ha dirigit als referits municipis per posar de manifest aquesta situació, i també s'ha dirigit a les entitats del tercer sector per informar-les sobre els drets i els procediments legals per empadronar les persones que hi resideixen sense un domicili fix. La institució de la Síndica de Greuges de Barcelona valora molt favorablement aquesta pràctica municipal, que s'adiu amb allò que assenyala la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, en el seu article IV, quan es refereix a la necessitat que els municipis signataris dugin a terme polítiques actives específiques de protecció dels col·lectius més vulnerables.

Tot i això, i en consideració al grau de vulnerabilitat de les persones que sol·liciten aquest procediment especial, la síndica recorda l'obligació de l'Ajuntament d'actuar amb la diligència deguda en la realització d'aquest tràmit, per tal d'ajustar-se al dret de la ciutadania a una bona Administració, i que es tractin els seus assumptes de forma imparcial i equitativa, dins d'un termini raonable.

b) Situació de persones sotmeses a procediments d'execució forçosa i que visquin una situació econòmica precària

Com es veu, la situació de pandèmia està deixant moltes famílies en una situació econòmica delicada. Persones que mai havien sol·licitat ajuts públics i que ara es veuen abocades a fer-ho. Aquestes persones continuen sent, però, persones obligades tributàries, tot i les dificultats per executar els pagaments atesa la situació econòmica en què es troben immerses. Especialment, cal referir-se a la situació de persones sotmeses a procediments d'execució forçosa i que visquin una situació econòmica precària, sense posar en qüestió la legalitat dels embargaments executats per l'Ajuntament.

Per a aquestes persones, l'embargament dels seus petits estalvis pot afectar la seva capacitat econòmica, i les priva d'una part de les seves rendes que segurament estaven assignades a

conservar una mínima qualitat de vida. Aquesta circumstància les pot portar a una situació de risc de vulnerabilitat que requereixi protecció social i, per tant, generar despesa pública. L'any 2020 algunes persones van demanar l'emparament de la síndica davant d'embargaments practicats als seus comptes bancaris arran de deutes amb la hisenda municipal. En tots els casos coincidien que es tractava de persones perceptores de pensions i sous considerats inembargables, i que, tot i això, havien generat minsos estalvis.

En una de les situacions estudiades, l'Ajuntament reclamava a la ciutadana l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (plusvàlua), generat per la transmissió en dació de pagament de deutes a una entitat bancària. L'interessat havia presentat recursos administratius que havien estat desestimats per considerar que no complia els requisits per deixar sense efecte la càrrega tributària municipal. Així mateix, se li havia denegat l'ajut per al pagament de la plusvàlua que va sol·licitar a l'Institut Municipal de Serveis Socials. Per tant, l'Ajuntament va iniciar el procediment de constrenyiment dirigit a la recaptació del deute tributari de manera efectiva. El deute ascendia a més de 5.000 euros, i se li van embargar 800 euros que havia generat d'estalvi.

En efecte, l'article 79.1 del Reglament general de recaptació aprovat pel Reial decret 939/2005, de 29 de juliol, estableix que l'Administració, en cas de deute tributari, ha de conèixer l'existència, com a mínim, d'un compte o dipòsit obert en una oficina d'una entitat de crèdit, i l'embargament es portarà a terme mitjançant una diligència d'embargament en la qual haurà d'identificar-se el compte o el dipòsit conegut per l'Administració actuant.

Aquest mandat té la limitació imposada per l'article 169.5 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, que estableix que no es poden embargar els béns declarats inembargables per les lleis. En aquest cas resulta d'aplicació l'article 607.1 de la Llei d'enjudiciament civil, que estableix que és inembargable el salari, el sou, la pensió, la retribució o el seu equivalent, que no excedeixi de la quantia assenyalada pel salari mínim interprofessional, i considera salari o pensió l'import ingressat en el compte, per aquest concepte, en el mes en què es practiqui l'embargament, o en el seu defecte, en el mes anterior.

L'any 2020 algunes persones van demanar l'emparament de la síndica davant d'embargaments practicats als seus comptes bancaris arran de deutes amb la hisenda municipal

Es dona el cas que una de les persones reclamants s'havia dirigit a l'alcaldeessa per exposar la seva situació, i l'equip d'alcaldia havia respost referint-se a la desestimació dels recursos administratius que havia interposat, a la vegada que la dirigia a la institució de la Síndica de Greuges de Barcelona per tal que estudiés el seu cas de forma independent i emetés una resolució. Precisament, la institució de la Síndica de Greuges de Barcelona ja s'havia pronunciat en altres ocasions amb motiu d'embargaments de béns o drets a persones en situació de risc econòmic i social, en el sentit que persistir en el cobrament del deute pot empitjorar la situació de vulnerabilitat.

L'any 2016 la síndica va demanar a l'Ajuntament que s'exploressin i apliquessin solucions que suposessin la suspensió de l'execució del deute tributari en aquelles situacions comprovades d'insolvència real i material de la persona deutora, sense renunciar al seu cobrament en cas de solvència sobrevinguda, o l'aplicació d'altres mecanismes jurídics que permetessin una segona oportunitat per protegir aquest perfil de persona deutora tributària.

En tots els casos coincidien que es tractava de persones perceptores de pensions i sous considerats inembargables

Ara per ara, l'ordenament jurídic no dona una resposta a aquestes situacions, i tampoc no preveu la suspensió del procediment recaptador en situacions d'insolvència econòmica. Recordem la Llei 25/2015, de 28 de juliol, de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social. El seu objectiu, segons declara l'exposició de motius, no és altre que permetre el que tan expressivament descriu la seva denominació, que una persona física, malgrat un fracàs econòmic empresarial o personal, tingui la possibilitat de dirigir novament la seva vida i fins i tot arriscar-se a noves iniciatives sense haver d'arrossegar indefinidament una llosa de deute que mai no podrà satisfer. Ara bé, aquesta Llei exclou de la seva aplicació els deutes de dret públic, és a dir, quan els creditors siguin l'Administració pública.

Cal concloure que l'aplicació de la llei per saldar els deutes tributaris pot resultar injusta per a les persones sotmeses a procediments d'execució forçosa i que visquin una situació econòmica feble, ja que es posa en risc la seva capacitat econòmica, situació aquesta que de ben segur pot revertir en la necessitat de protecció social.

1.3 La bona Administració i el dret de la ciutadania a una fiscalitat justa

D'una banda, la Carta Magna consagra dos principis que informen el finançament local: el principi d'autonomia financera (art. 137 i 140) i el principi de suficiència financera de les entitats locals. Aquests principis atorguen al municipi capacitat per governar les seves respectives hisendes.

L'autonomia financera implica la capacitat de les hisendes locals per establir i exigir els seus propis tributs suficients per satisfer les necessitats de la seva ciutadania, així com la de programar la seva despesa pública definint el destí i l'orientació de la despesa. La suficiència financera és la que es reconeix als municipis per al desenvolupament i execució de les competències materials que té atribuïdes. Així, els ens locals han de disposar d'un volum de recursos suficients per assumir les necessitats de despesa.

D'altra banda, l'article 31 de la Constitució espanyola (CE) disposa el deure de tots els ciutadans i ciutadanes de contribuir al sosteniment de la despesa pública d'acord amb la seva capacitat econòmica a través d'un sistema tributari just inspirat en els principis d'igualtat i progressivitat. Això ens porta a exigir un model fiscal fonamentat en criteris de responsabilitat col·lectiva que intenti garantir la igualtat de resultats.

a) L'increment de la càrrega impositiva a la ciutadania de Barcelona

La potestat reglamentària de les entitats locals en matèria tributària, segons l'article 106.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, s'exerceix per mitjà de les ordenances fiscals reguladores dels seus tributs propis. Es tracta d'un instrument normatiu amb efectes ad extra, és a dir, dirigits a tota la ciutadania. A través d'aquest instrument el consistori estableix les taxes i els preus públics, l'aplicació dels quals genera una important font d'ingressos municipals.

Abans de la crisi sanitària, el 28 de febrer de 2020, el Consell Plenari de l'Ajuntament de Barcelona va aprovar la creació d'una nova taxa de recollida de residus. La creació de la taxa estableix el compromís dels municipis d'estabilitzar i reduir la generació de residus municipals i incrementar els nivells de recollida selectiva, en compliment de la Directiva 2018/851 del Parlament Europeu i del Consell d'Europa, de 30 de maig de 2018, sobre residus, així com el Programa General de Prevenció i Gestió de Residus de Catalunya 2020 (PRECAT20), i té per objecte imposable la recollida de residus municipals generats als domicilis particulars, que es calcularà en funció del consum d'aigua.

Fins al moment de la seva implementació, l'Ajuntament de Barcelona no liquidava cap import per la prestació municipal d'aquest servei públic. La seva aplicació a la ciutadania ha coincidit amb els efectes de la pandèmia i ha estat motiu d'un gran nombre de queixes plantejades a la institució de la Síndica de Greuges de Barcelona, en un moment en què moltes famílies veien com la seva economia quedava fortament afeblida.

També ha estat motiu de diverses queixes a la Sindicatura de Greuges l'increment de la prestació patrimonial de caràcter públic no tributari (PPNT) pel dret de conservació de Cementiris de Barcelona (CBSA) equivalent a una taxa. L'Ordenança de la PPNT pels serveis de cementiris va ser aprovada pel Consell Municipal el dia 20 de desembre de 2019, després d'haver-se seguit el procediment legalment previst. A tall d'exemple, podem esmentar que la tarifa de conservació de sepultures d'un compartiment (nínxol) ha doblat el seu import, i ha passat de 13,90 euros a 27,80 euros.

Abans de la crisi sanitària, el 28 de febrer de 2020, el Consell Plenari de l'Ajuntament de Barcelona va aprovar la creació d'una nova taxa de recollida de residus

Cementiris de Barcelona va manifestar que es tractava d'una tarifa que no s'havia actualitzat des de l'any 2013 i que resultava deficitària per complir l'objecte de la seva implementació: el manteniment integral, preventiu i correctiu de totes les instal·lacions i equipaments gestionats per CBSA. Aquest dèficit, fins al moment, s'estava suplint amb altres ingressos derivats de l'activitat de cementiris.

Igual que en el cas de la nova taxa de recollida de residus, l'aplicació de la revisada PPNT pel dret de conservació de cementiris va coincidir amb el context sanitari i econòmic de la pandèmia, i

la ciutadania que es dirigia a la síndica mostrava la seva percepció que aquestes càrregues impositives encara afeblien més la seva economia.

Altres ciutadans i ciutadanes mostraven la seva disconformitat amb l'increment de l'impost sobre béns immobles (IBI). Des de l'any 2002, l'Ajuntament havia estat aplicant una limitació (topall) a l'increment dels rebuts de l'IBI per alleugerir la pujada que legalment està vinculada als procediments de revisió del valor cadastral. Com és sabut, aquest valor té en compte la situació i característiques de la finca. L'aplicació del topall havia comportat la congelació de l'impost els darrers anys i, per tant, les persones obligades tributàries pagaven un IBI per sota del valor de les seves propietats immobiliàries.

Altres ciutadans i ciutadanes mostraven la seva disconformitat amb l'increment de la tarifa de conservació d'un nínxol de Cementiris de Barcelona, així com amb l'augment de l'impost sobre béns immobles (IBI)

Amb la nova Ordenança reguladora de l'impost, aprovada pel Consell Municipal en sessió de 20 de desembre de 2019, s'havia eliminat el topall i tothom pagava d'acord amb el valor cadastral real dels seus immobles. Alhora, per minorar aquest impacte, l'Ajuntament havia reduït significativament el tipus impositiu de l'IBI, del 0,75 % al 0,66 %, i també s'havien incorporat diferents bonificacions i subvencions per ajudar a assumir el pagament a aquelles persones amb més dificultats.

Aquestes mesures, que han provocat un augment de la càrrega impositiva en funció del valor cadastral, s'han aplicat en exercici de les potestats i de la capacitat discrecional de l'Ajuntament per introduir modificacions en la forma de càlcul de l'impost, i seguint el procediment legalment previst per a la seva aprovació.

b) El dret a la protecció social de col·lectius a través de l'aplicació de mesures de foment i altres mesures tributàries

No cal dir que l'any 2020 ha estat d'una gran complexitat com a conseqüència de la crisi sanitària derivada de la Covid-19. Han estat moltes les activitats que s'han hagut de suspendre temporalment i que, tot i que posteriorment algunes d'elles s'han pogut reprendre, ho han hagut de fer amb certes limitacions horàries i d'aforament, fet que en molts casos ha afectat greument la seva estabilitat econòmica.

Les circumstàncies i la realitat de la ciutat han canviat en molts aspectes. Els reptes que col·lectivament hem d'afrontar també han canviat, almenys la seva intensitat. L'atur, provocat pel descens i la desaparició de l'activitat comercial i la pèrdua de visites turístiques, ha de ser un dels objectius essencials a combatre.

L'Ajuntament no ha convocat certs ajuts dirigits a famílies, com la subvenció per al pagament de l'IBI a les famílies monoparentals o a les persones vídues amb pocs recursos econòmics

Evidentment, aquest context ha incidit en la tribució local i en el pressupost municipal. S'ha produït un important increment de la despesa pública, que ha hagut d'adequar-se per atendre l'emergència econòmica i social (segons fonts municipals, s'ha impulsat un fons de 90 milions d'euros per donar resposta a les noves necessitats). Alhora, la recaptació municipal ha disminuït arran de la pèrdua d'ingressos derivats de l'activitat econòmica en molts sectors.

La síndica és conscient que les solucions i polítiques que abans es consideraven possibles han hagut de ser modificades i modulades pel mateix Ajuntament per tal d'amortir les conseqüències econòmiques de la pandèmia, especialment en les activitats econòmiques més afectades per la crisi sanitària. Per exemple, el règim d'ocupació de la

via pública per les terrasses dels establiments de restauració i les taxes meritades ha variat per tal d'ajudar les seves persones titulars en la recuperació de l'activitat. També s'ha reforçat la subvenció estatal als treballadors autònoms i treballadores autònomes, i s'han flexibilitzat els terminis per al pagament de tributs municipals mitjançant el calendari fiscal.

En aquest escenari social i econòmic derivat de la pandèmia de la Covid-19, el consistori no va convocar certs ajuts dirigits a famílies, com la subvenció per ajudar a assumir el pagament de l'IBI a les famílies monoparentals, a les persones vídues amb pocs recursos econòmics i persones llogateres titulars de família nombrosa amb l'IBI repercutit. La retirada de l'ajut que s'estava atorgant a les famílies monoparentals des de l'any 2012 amb caràcter universal i de forma ininterrompuda, ha estat un motiu reiterat de queixes davant de la Sindicatura de Greuges de Barcelona per part de moltes famílies monoparentals.

L'Ajuntament justifica aquesta mesura en la situació d'excepcionalitat conseqüència de la crisi sanitària de la Covid-19, i que ha deixat en una situació de vulnerabilitat moltes persones que el consistori ha hagut d'atendre, per la qual cosa s'han destinat més recursos socials dels que estaven previstos per tal de pal·liar la situació de vulnerabilitat de les persones i famílies amb rendes més baixes. Precisament aquesta situació de pandèmia de ben segur també haurà comportat més precarietat a moltes de les famílies beneficiàries de la subvenció.

En l'àmbit local, la concessió de subvencions públiques ha de respondre a allò que disposen els articles 23 i següents del Decret de 17 de juny de 1955, pel qual s'aprova el Reglament de serveis de les corporacions locals (RSCL). En un sentit més ampli, el RSCL considera subvenció qualsevol auxili directe o indirecte, valorable econòmicament, a expenses de les entitats locals, que atorguin les corporacions i, entre els quals, les beques, primes, permisos i altres despeses d'ajuda personal. L'article 26 del RSCL recull la naturalesa discrecional de les subvencions, en referir-se al caràcter voluntari i eventual d'aquests ajuts, i en disposar que la corporació podrà revocar-les o reduir-les en qualsevol moment, a excepció que existeixi

clàusula en contra. Aquesta norma també fa referència al fet que aquests ajuts no es podran invocar com a precedent.

Aquests mateixos aspectes es recullen en l'apartat tercer de les bases reguladores de la subvenció de l'IBI per a famílies monoparentals, publicades en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (BOPB) de 2 de juliol de 2012. Així doncs, tenint en consideració el règim jurídic de les subvencions no es pot qüestionar la legalitat de l'actuació administrativa pel que fa a l'exercici de les facultats municipals de revocar l'ajut a les famílies monoparentals per assumir el pagament de l'IBI. Ara bé, la síndica creu necessari fer algunes reflexions respecte de la decisió municipal.

Les bases reguladores de la subvenció justificaven la seva finalitat en l'eliminació de la possible discriminació de les persones titulars de famílies monoparentals respecte de les destinàries de la bonificació establerta en l'Ordenança reguladora de l'IBI per als subjectes passius que tinguin la condició de titular de família nombrosa. Per tant, amb aquesta mesura municipal s'estava corregint un dèficit normatiu i donant una igualtat de tracte en equiparar les famílies monoparentals amb les famílies nombroses, que gaudeixen d'una especial protecció reconeguda legalment. Per aquest motiu, la síndica valorava molt positivament l'aplicació de mesures municipals de suport a aquest col·lectiu, que han de tenir per objecte millorar la protecció dels i les membres de la família des de la perspectiva del desenvolupament personal i social.

Cal tenir present que les famílies monoparentals, en què una única persona adulta, majoritàriament una dona, assumeix la responsabilitat sobre els fills i/o filles, han de tenir un tractament prioritari en consideració a les dificultats per dur a terme la cura i atenció de la família, circumstància aquesta que la pot situar en una posició desavantatjada respecte d'altres famílies.

L'Ajuntament ha fomentat polítiques orientades a combatre la feminització de la pobresa. Concretament, el document Estratègia contra la feminització de la pobresa i de la precarietat a Barcelona 2016-2024, que pretén superar les polítiques municipals del Programa d'Acció contra la Pobresa, del 2009, ja incloïa algunes actuacions directament adreçades a dones en situació d'especial vulnerabilitat, com ara les dones grans que viuen soles i les famílies monoparentals, majoritàriament encapçalades per dones.

Recentment l'Ajuntament ha convocat una subvenció per a projectes que treballin contra la feminització de la pobresa. La responsable municipal d'aquest ajut justificava que “la pobresa i la precarietat tenen rostre de dona i ho estem comprovant amb aquesta crisi, on 7 de cada 10 persones que acudeixen a demanar ajuts d'emergència als serveis socials són dones”. Afegia que “necessitem polítiques per combatre tant les desigualtats socials com les desigualtats de gènere”.

En l'informe que els i les responsables municipals van dirigir a la síndica s'indicava que les famílies monoparentals a les quals els ocasioni un problema econòmic l'assumpció de l'IBI, poden recórrer als ajuts que s'ofereixen als serveis socials per tal de cobrir les seves necessitats bàsiques.

Entén la síndica que la derivació als serveis socials hauria de ser l'última opció, i que cal continuar implementant polítiques de protecció per evitar precisament això, abocar les famílies a una situació de vulnerabilitat o precarietat. Les polítiques de protecció a aquestes famílies, que a penes tenen un reconeixement legal a l'Estat espanyol ni en l'àmbit autonòmic, de ben segur que tenen una incidència multiplicadora en la reducció de les desigualtats.

Els i les representants municipals han manifestat a la Sindicatura que s'està treballant per poder fer efectiva la convocatòria de la subvenció per a aquest any 2021

Cal recordar que l'objectiu dels ajuts és protegir i compensar desigualtats econòmiques de les famílies amb més càrregues. Segons l'exposició de motius de la Llei 28/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, una part important de l'activitat financera del sector públic es canalitza a través de subvencions, amb l'objecte de donar resposta, amb mesures de suport financer, a les demandes socials i econòmiques de persones i entitats públiques o privades.

Els i les representants municipals han manifestat a la Sindicatura de Greuges de Barcelona que s'està treballant per poder fer efectiva la convocatòria de la subvenció per a aquest any 2021, que dependrà de les disponibilitats pressupostàries i de l'evolució de la pandèmia. La síndica ha considerat que, atès el context econòmic i social actual, si hi ha dificultats pressupostàries per assumir aquest ajut per a l'any 2021 amb caràcter universal, com a mínim s'hauria de valorar la possibilitat de mantenir la subvenció a aquelles famílies monoparentals amb una situació econòmica de precarietat, tenint en compte paràmetres econòmics de la unitat familiar, esperant que en un futur es pugui restablir la desitjable universalitat de l'ajut.

La manca de convocatòria d'aquest ajut per a les famílies monoparentals, especialment per a aquelles que mostren una major precarietat econòmica, pot suposar un pas enrere de les polítiques socials dissenyades a fi de protegir aquest col·lectiu, alhora que no s'ajusta al dret de les persones amb major vulnerabilitat a gaudir de mesures específiques de protecció, tal com es recull en l'article IV de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat.

1.4 La convivència veïnal i el dret al descans de les persones

La situació derivada de la pandèmia ha comportat que la ciutadania passi molt temps al seu domicili, ja que, des de l'inici de l'estat d'alarma, les recomanacions de les autoritats sanitàries eren romandre al domicili, evitar el contacte amb altres persones i sortir únicament per dur a terme tasques necessàries. Aquestes mesures de confinament s'han anat modulant en funció de l'evolució de la pandèmia.

En aquest context, es va posar de manifest un vessant solidari de moltes persones, organitzades en xarxes de suport veïnal, preocupades pels seus veïns i veïnes. En alguns casos, aquest suport va impulsar-se des de l'àrea municipal, en la línia del deure de solidaritat previst en l'article V de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, que preveu que les autoritats municipals afavoreixin la creació de xarxes de solidaritat entre ciutadans i ciutadanes.

El suport veïnal es va traduir en iniciatives solidàries i de suport davant de la situació de confinament i semiconfinament, per evitar l'exposició de les persones de més risc a un possible contagi. Cal dir que es van fomentar bones pràctiques comunitàries dirigides al benestar veïnal. En contraposició a aquesta conducta solidària, la convivència en edificis d'habitatges, que en condicions normals ja planteja molts reptes, ha estat causa de moltes denúncies per situacions de conflictivitat i de molèsties generades a l'interior dels habitatges. L'increment del temps que es passa al domicili i la transformació de l'ús que es fa de l'habitatge, incorporant en aquest espai activitats que anteriorment es duïen a terme en altres llocs, com ara el teletreball o pràctiques esportives, han generat en alguns casos molèsties i conflictes veïnals.

Segons dades facilitades per la Guàrdia Urbana a la síndica de Barcelona, entre els mesos de març i maig del 2019 es va rebre un total de 4.882 denúncies ciutadanes per molèsties en habitatges. En canvi, en el mateix període de l'any 2020, el nombre de denúncies ha estat de 12.927; per tant ha patit un increment del 165 %.

En aquestes circumstàncies s'han de valorar les tècniques de mediació, tal com preveu l'article XXV.2 de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, que disposa que les ciutats han de promoure la resolució extrajudicial de conflictes. D'aquesta manera, l'Ajuntament de Barcelona va anunciar l'habilitació d'un servei de mediació per resoldre els problemes de convivència que es derivessin de la situació de confinament. Aquest servei estava coordinat per la Direcció de Prevenció de l'Ajuntament, i per abordar-lo va habilitar-se el ja existent servei de mediació orientat a possibles problemes amb els habitatges turístics, que ara per ara han cessat la seva activitat.

Tot i això, diverses persones es van dirigir a la Sindicatura de Greuges per denunciar la manca d'efectivitat de l'actuació municipal davant d'aquests conflictes de convivència, que impediïen el descans a les persones que es veïen afectades. En alguns casos, les queixes ciutadanes per les molèsties veïnals es tramitaven a través de les OAC. En d'altres, es requeria la presència de la Guàrdia Urbana en el moment en què les molèsties s'estaven produint.

En els supòsits en què no es van poder atendre els requeriments policials per manca de patrulles disponibles, els i les responsables de la Guàrdia Urbana van informar la síndica que traslladaven la problemàtica a l'Equip de Policia de Barri (EPB) de la unitat territorial del districte corresponent, amb la

Entre els mesos de març i maig del 2020, va haver-hi 12.927 denúncies ciutadanes per molèsties en habitatges, un 165 % més que en el mateix període del 2019

finalitat de fer les gestions adients, fer un seguiment de la incidència i, si fos necessari, valorar i activar una mesura de mediació entre les persones afectades.

Tot i tractar-se fonamentalment d'un conflicte propi entre privats i que, per tant, es pot resoldre també amb recursos privats, aquestes situacions poden adquirir una dimensió pública des del moment en què afecten la qualitat de la relació de convivència d'una comunitat residencial, i posen en risc el dret a gaudir d'un entorn mediambiental de qualitat i el dret a la intimitat a l'interior dels habitatges.

Amb l'aprovació, al desembre del 2005, de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana, en l'article 71 s'incorporava la prohibició de qualsevol acte que pertorbi el descans i la tranquil·litat del veïnat. L'Ordenança general de medi ambient urbà incorpora la prohibició de pertorbar el descans i la tranquil·litat dels veïns i veïnes i vianants mitjançant cants, crits, baralles o qualsevol acte molest que en el text actualment vigent es preveu en l'article 44. En conseqüència, l'Ajuntament no pot inhibir-se en la responsabilitat d'intervenir per tal de trobar solucions a aquestes situacions no desitjades que afecten els drets fonamentals de la ciutadania.

Així ho ha reafirmat l'Ajuntament de Barcelona en aprovar la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona al desembre de l'any 2010. En l'article 12 d'aquest document es proclama que: "Totes les persones tenen el dret i el deure de mantenir una convivència pacífica i de respectar els drets i les llibertats dels altres i, que l'Ajuntament promourà accions cívi-ques que constitueixin un exemple de convivència i perseguirà les actuacions de qui pertorbi indegudament la vida ciutadana."

L'article 37 de l'esmentada Carta de Ciutadania diu que: "Tots els propietaris o ocupants d'immobles, edificis, construccions, instal·lacions, vehicles o altres béns de titularitat privada, siguin o no de concurrència pública, estan obligats a evitar que esdevinguin espais des dels quals puguin produir-se conductes o activitats que causin molèsties innecessàries a les altres persones."

En el marc d'aquestes competències, l'Ajuntament de Barcelona, al juny del 2013, va aprovar la Mesura d'ordenació i criteris comuns de les intervencions amb estratègia comunitària, que preveu la mediació, entre d'altres, en conflictes veïnals amb l'objectiu de fomentar la convivència i el bon veïnatge, en què s'encabien els supòsits objecte de les queixes.

La Sindicatura de Greuges creu convenient recomanar a l'Ajuntament que, en el cas que fos necessari, es reforcin els mecanismes per donar resposta a les problemàtiques de molèsties en les comunitats veïnals, amb el propòsit d'assegurar que tothom pugui exercir el seu dret a l'habitatge en condicions que garanteixin el seu benestar i la seva qualitat de vida, tal com reconeix la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, i especialment en aquesta situació de pandèmia en què es fa un ús intensiu dels habitatges.

Recomanacions

• **Accés de la ciutadania a l'Ajuntament**

Davant de les dificultats per prestar una atenció a la ciutadania en un temps raonable, es recomana reforçar el servei i implementar recursos i mesures que garanteixin el servei dins dels paràmetres qualitatius, en un termini adient, i respectant el dret de la ciutadania a triar la forma com vol relacionar-se amb l'Administració, sense que sigui necessari acreditar una situació d'urgència i necessitat per obtenir una prestació àgil del servei.

• **Tràmit d'empadronament sense domicili fix**

En consideració al grau de vulnerabilitat de les persones que sol·liciten aquest procediment especial, la síndica recomana a l'Ajuntament que s'actui amb la diligència deguda en la realització d'aquest tràmit, per tal de garantir que l'informe de coneixement de residència s'efectua dins dels terminis legalment establerts.

• **Embargament per deutes tributaris a persones vulnerables econòmicament**

La síndica recomana que s'explorin i apliquin solucions que suposin la suspensió de l'execució del deute tributari en aquelles situacions comprovades d'insolvència real i material de la persona deutora, sense renunciar al seu cobrament en cas de solvència sobrevinguda, o bé l'aplicació d'altres mecanismes jurídics que permetin una segona oportunitat per protegir aquest perfil de persona deutora tributària.

• **Subvenció a famílies monoparentals per assumir el pagament de l'IBI**

La síndica recomana que, atès el context econòmic i social actual, si hi ha dificultats presupostàries per assumir aquest ajut per a l'any 2021 amb caràcter universal, es valori la possibilitat de mantenir la subvenció a aquelles famílies monoparentals amb una situació econòmica de precarietat, tenint en compte paràmetres econòmics de la unitat familiar, esperant que en un futur es pugui restablir la desitjable universalitat de l'ajut.

• **Conflictes de convivència en habitatges**

La síndica recomana a l'Ajuntament que, en el cas que fos necessari, es reforcin els mecanismes de mediació per donar resposta a les problemàtiques de molèsties i de convivència en les comunitats veïnals, per tal d'assegurar que tothom pugui exercir el seu dret a l'habitatge en condicions que garanteixin el seu benestar i la seva qualitat de vida.

2. ELS DRETS DE LES PERSONES

2.1 Serveis socials

La situació viscuda aquest any 2020 ha estat extraordinària a diferents nivells i s'han generat conseqüències de forma concatenada. El capítol que es desenvolupa tot seguit pretén fer l'anàlisi de la intervenció municipal pel que fa als drets de les persones, amb una particular atenció a la tasca dels serveis socials. En el seu procés d'elaboració s'han trobat diferències importants respecte dels anys anteriors que cal posar de manifest i situar-les en el context.

La crisi originada a partir del confinament per l'estat d'alarma per la Covid-19 i la continuïtat de la situació de pandèmia, amb les conseqüents mesures que s'han aplicat, han deixat una afectació sense precedents en l'activitat econòmica i el mercat de treball que ha suposat una notable pèrdua de llocs de treball, formals i informals.

Segons dades del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya, a Barcelona, el volum de persones treballadores afiliades als diferents règims de la Seguretat Social, hauria passat d'1.133.542 persones en el 4t trimestre del 2019 a 1.089.993 persones en el mateix trimestre corresponent a l'any 2020. A aquesta evident davallada, caldria incloure-hi les xifres corresponents també al mercat laboral informal, on òbviament les persones treballadores encara es troben en una situació de major desprotecció social. Aquesta afectació és molt més intensa i amb pitjors conseqüències en les llars en situació de vulnerabilitat social, fet que ha comportat un increment en els serveis socials bàsics de la ciutat.

Durant l'any 2020 han arribat nombroses queixes relatives a l'ingreso mínimo vital i la renda garantida de ciutadania, que han estat derivades al Defensor del Pueblo i al Síndic de Greuges de Catalunya per la seva competència

És important destacar també el volum de població que s'ha vist afectada per expedients de regulació temporal de l'ocupació (ERTO) que, tot i el seu impacte per contenir la situació tant de creixement de l'atur i limitar l'augment de la pobresa, han generat confusió en les persones afectades pel que fa a la seva tramitació, les quanties a percebre o la temporalitat, entre d'altres. Aquest fet va tenir una especial incidència durant les setmanes de confinament, ja que la ciutadania va tenir molts problemes per contactar amb el SEPE.

Com és obvi, la situació de pandèmia va tenir, i lamentablement té i seguirà tenint, efectes en la població més vulnerable, i també en aquella que prèviament no feia un ús habitual dels serveis socials, però que ara es veu abocada a una nova realitat. És a dir, la necessitat de cobertura de les necessitats socials ha augmentat i ho segueix fent. En paral·lel, les

formes d'atenció al públic a l'Administració pública, i, per tant, també a la Sindicatura de Greuges de Barcelona, han patit canvis des de la declaració de l'estat d'alarma el mes de març del 2020. Tot i que sempre s'ha prestat el servei d'una manera o d'una altra, no va poder-se donar atenció presencial durant la fase de confinament, en què l'atenció es donava de forma telefònica o telemàtica. Posteriorment, tot i la recuperació de l'atenció presencial, ha estat necessària la cita prèvia i s'han prioritzat altres formes d'atenció al públic. Com a conseqüència, les queixes que han arribat aquest any a la Sindicatura de Greuges de Barcelona han estat substancialment diferents respecte de les d'altres anys.

S'observa que hi ha hagut un lleuger descens de les queixes relatives als centres de serveis socials (CSS) de la ciutat, en un moment en què l'afluència a aquests ha estat més gran. Es presumeix que aquest fet pugui ser causat per dos factors. D'una banda, el fet que moltes persones i famílies han hagut de fer tràmits feixucs i cues en gestions que els resultaven noves i confuses i en què han esmerçat molt de temps, amb la finalitat d'aconseguir recursos amb què cobrir les seves necessitats. De l'altra, el descens de presencialitat i d'espontaneïtat en l'accés a la Sindicatura pot haver desincentivat algunes persones, especialment aquelles que poden tenir dificultats, per diferents motius, en l'accés a les tecnologies. No obstant això, s'ha tingut coneixement de moltes situacions que s'estaven donant a través del contacte amb entitats de la ciutat, persones expertes i taules de treball en espais de participació ciutadana, i especialment per persones que, després de dur a terme consultes a la Sindicatura, han optat per no formalitzar la queixa. L'activitat de la síndica en aquest àmbit també s'ha complementat amb el desenvolupament d'actuacions d'ofici, que encara s'estan treballant en el moment del tancament d'aquest informe anual.

Com a fet diferencial, durant l'any 2020, han arribat nombroses queixes relatives a institucions o àmbits que no són pròpiament competència municipal, vinculades a les dificultats amb tràmits en prestacions socials com l'ingrés mínim vital (en endavant IMV) i la renda garantida de ciutadania (en endavant RGC), també per la gestió de residències de gent gran privades o per la manca de pagament de la prestació per cuidador o cuidadora no professional vinculada a la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (en endavant LAPAD), entre d'altres. Les situacions que han donat lloc a aquestes queixes, atès que la gestió dels serveis no correspon a l'Ajuntament de Barcelona, no han pogut ser analitzades i supervisades per part de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, i han estat derivades, principalment, a la institució del Síndic de Greuges de Catalunya o al Defensor del Pueblo, segons corresponia. Malgrat la limitació competencial, i tenint en compte que són situacions que afecten persones que viuen a Barcelona i que són de l'interès de la síndica, alguns casos s'han posat en coneixement de la regidoria corresponent de l'Ajuntament de Barcelona, per tal que les tinguessin en compte en la seva coordinació amb altres administracions.

Es vol fer un darrer aclariment respecte dels temes tractats a continuació. D'una banda, no poden ser, malauradament, tots els que afecten la ciutadania de Barcelona, sinó que la realitat és molt més àmplia. D'altra banda, s'han introduït aspectes que, si bé no són necessàriament de competència municipal o de l'àmbit analitzat, sí que d'una manera o d'una altra han tingut una incidència clau en un any tan especial com ha estat el 2020.

a) Les dades per a l'anàlisi

Per tal de poder contextualitzar i fer una anàlisi acurada de l'impacte socioeconòmic de la pandèmia sanitària, és imprescindible disposar de dades actualitzades. S'ha pogut comprovar, però, la dificultat existent per poder accedir-hi, ja que una bona part de les dades existents arriben fins a l'any 2019 o alguns mesos del 2020. D'altra banda, en poques ocasions les dades existents fan referència a la ciutat de Barcelona, i tenen un abast estatal, autonòmic o metropolità. Aquest dèficit en les dades és constatat per persones expertes en l'àmbit, com es posa de manifest en l'estudi publicat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) titulat *Una aproximació als efectes socioeconòmics de la Covid-19 a la metròpoli de Barcelona*.

No obstant això, a partir de les dades disponibles, s'executa una aproximació a la situació. D'aquesta manera, segons l'estudi de l'IERMB, la renda anual mitjana a l'Àrea Metropolitana va reduir-se l'any 2020 entre un 7 i un 8 % respecte de l'any 2018-2019 i cal tenir en compte que aquests percentatges varien en funció de les zones, amb grans desigualtats socials, que ja eren evidents abans de la pandèmia.

Les dades sobre estadístiques socials que es poden trobar a la pàgina web de l'Ajuntament de Barcelona (Departament d'Estadística i Difusió de Dades - Oficina Municipal de Dades) sobre pobresa (a partir de la taxa AROPE –*At Risk of Poverty and/or Exclusion*) són les que es van obtenir a partir de l'Enquesta sociodemogràfica de Barcelona de l'any 2017, en què es diferencien grups d'edat, gènere i districtes, i que permeten una fotografia de la situació de la ciutat en matèria de pobresa en aquell moment, però no estan actualitzades.

Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, a través de l'IDESCAT (Institut d'Estadística de Catalunya), les dades que aporta sobre pobresa al territori català corresponen a l'Enquesta de condicions de vida del 2019, que situava la taxa AROPE en un 23,6 % de la població. Pel que fa a la població total de Catalunya al gener del 2020, aquesta sumava 7.722.203 persones.

Si s'aplica el 23,6 % del percentatge de població que es troba en situació de pobresa, segons la taxa AROPE, al conjunt poblacional català hi hauria, aproximadament (i tenint en compte la diferència temporal en l'obtenció de les dades), 1.822.440 persones en situació de risc de pobresa o exclusió social.

El Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya fa públic que el nombre de persones que són beneficiàries de la renda de garantia ciutadana (RGC), al gener del 2020, era de 123.879 persones. Si relacionem el nombre de persones en situació de risc de pobresa o exclusió i el nombre de persones beneficiàries de la RGC, s'observa una dada molt rellevant: només el 6,9 % de les persones en situació de pobresa en aquells moments a Catalunya disposava de la RGC.

Si partim d'aquestes dades, cal insistir que no són exactes sinó que sols pretenen assenyalar una referència, hi ha un gruix molt important de població en situació de risc de pobresa o exclusió que, per diferents circumstàncies, no podien accedir a la RGC. En aquesta situació, les persones s'han dirigit als serveis socials, els quals ja fa anys que es troben amb moltes dificultats per poder assolir la seva finalitat, que, tal com estableix l'article 3 de la Llei 12/2007, de

serveis socials, és la d'assegurar el dret a les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials, en el marc de la justícia social i del benestar socials de les persones.

Les xifres i percentatges assenyalats, sempre aproximats, generen dues qüestions a les quals és difícil respondre atesa la disponibilitat de dades. La primera és com es tradueixen aquestes dades a la ciutat de Barcelona. La segona és com s'ha agreujat aquesta situació, com aquests percentatges s'han modificat amb la situació de pandèmia i la consegüent crisi socioeconòmica.

Cal recordar a l'Ajuntament que ha de fer un esforç per millorar l'accés de la ciutadania als indicadors socials i a l'actuació municipal duta a terme

Òbviament, l'actuació municipal en l'àmbit d'atenció a les persones es desenvolupa a partir de dades i indicadors, els quals també recullen i analitzen els de la seva pròpia activitat. Però, de forma habitual, aquestes dades no estan a l'abast de la ciutadania, o no ho estan de forma prou actualitzada o accessible. En aquest sentit, cal recordar a l'Ajuntament de Barcelona que ha de fer un esforç per millorar l'accés als indicadors socials i sobre l'actuació municipal al respecte, d'acord amb els preceptes de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

b) L'increment de l'atenció en els centres de serveis socials (CSS)

El dia 14 de març de 2020 el Govern central, a través del Reial decret 463/2020, decretava l'estat d'alarma en tot l'Estat per la situació de crisi generada per la Covid-19. El mateix dia, l'Ajuntament de Barcelona elaborava un Decret d'alcaldia d'establiment de mesures preventives, de protecció i organitzatives amb motiu del virus de la Covid-19. Aquest Decret, entre altres mesures, establia quins eren aquells serveis essencials que calia seguir prestant, una vegada dimensionats quant a recursos i aplicant les corresponents mesures de seguretat. Entre aquestes serveis, òbviament, estaven incloses la Gerència de Drets Socials, Justícia global, Feminismes i LGTBI, així com l'Institut Municipal de Serveis Socials.

La Sindicatura és conscient que, durant l'any 2020, la compatibilització dels drets de la ciutadania pel que fa a l'atenció social, el dret a la salut i la nova organització que ha estat necessària implementar (a més de forma canviant), ha esdevingut un repte molt complex. Els òrgans gestors han hagut de tenir capacitat de reacció permanent i disponibilitat continuada, i per aquest motiu han requerit l'augment de mitjans per donar resposta a les necessitats creixents de la ciutadania. Les persones que s'han dirigit als centres de serveis socials ho han fet esperant una atenció àgil i que donés cobertura a les necessitats sobrevingudes, i sovint urgents, en matèries tan bàsiques com l'allotjament i l'alimentació. Mentrestant, els equips professionals que han desenvolupat la seva tasca en primera línia d'atenció han intentat atendre la població amb uns recursos i uns mitjans professionals que ha calgut ampliar, reorganitzar i redimensionar per garantir els drets de les persones.

En aquest període, l'Ajuntament de Barcelona ha implementat un seguit de mesures amb caràcter urgent i extraordinari per tal d'incidir en els efectes de la crisi a la ciutat. Segons dades

Un 30 % de les persones ateses als serveis socials entre març i setembre del 2020 no havien anat mai abans als serveis socials o feia més d'un any que no n'havien tingut necessitat

La síndica vol destacar el seu reconeixement pel treball realitzat pels equips professionals dels serveis socials de la ciutat, així com pel seu compromís

del consistori, des del dia 16 de març de 2020 (primer dia laborable després de la declaració de l'estat d'alarma per la Covid-19) fins al 30 de setembre, els serveis socials de la ciutat havien atès un total de 56.192 persones (de les quals un 67 % dones, i el 41 % entre 31 i 50 anys), més de la meitat de les persones ateses durant tot l'any 2019. Un 30 % de les persones ateses no havien anat mai abans als serveis socials o feia més d'un any que no n'havien tingut necessitat.

Durant aquest període de sis mesos i mig s'havien atorgat 28.360 ajudes municipals extraordinàries, més del doble que l'any anterior, per un import de 13,01 milions d'euros. La majoria s'havien destinat a cobrir necessitats bàsiques com alimentació i allotjament.

Les atencions s'havien realitzat tant de forma presencial als centres de serveis socials, com de forma telefònica i en visites a domicili. Segons districtes, on s'havien fet més atencions era a Nou Barris (27.815), Ciutat Vella (24.270), Sants-Montjuïc (22.447), Sant Martí (21.554) i l'Eixample (21.110).

L'augment de les atencions va portar l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) a reforçar el nombre de treballadors i treballadores dels equips (procés que estava en revisió per si calien nous ajustaments, segons s'informava la síndica des de l'Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI), especialment als territoris amb més incidència socioeconòmica i, per tant, també amb més demanda d'atenció, passant de 321 professionals a 348, cosa que suposava un increment del 8,4 %.

En aquest sentit, la síndica vol destacar el seu reconeixement pel treball realitzat pels equips professionals dels serveis socials de la ciutat, així com pel seu compromís. Tant les persones que exerceixen les seves tasques als centres de serveis socials (CSS), com aquelles que ho fan directament a les llars de la ciutadania o a l'espai públic, així com en dispositius especials o als domicilis fent teletreball. Duen a terme un gran esforç i desenvolupen una tasca que no ha estat prou reconeguda socialment, tot i les importants repercussions de la seva feina i la seva condició de persones treballadores de serveis essencials.

No obstant això, i tot i les mesures implementades, s'han detectat un seguit de situacions que es volen destacar:

- **Les possibilitats d'accés als centres de serveis socials (CSS)**

En l'accés als centres de serveis socials (CSS) hi ha qüestions molt bàsiques sobre les quals, abans de la pandèmia, la síndica ja s'havia referit:

- Les valoracions de les urgències (tot i l'existència d'un protocol, es detecten situacions en què no s'aplica).

- La possibilitat de fer arribar un missatge a la persona professional de referència o que aquest missatge obtingui una resposta.
- El temps amb què les persones reben informació sobre sol·licituds formulades.

Aquestes situacions agafen una especial rellevància a partir del març del 2020, quan la presencialitat disminueix i les dificultats de contacte telefònic amb els diferents operadors municipals s'incrementen perquè l'ús d'aquest mitjà també augmenta.

Des de la Sindicatura s'han supervisat situacions en les quals la persona interessada feia referència als aspectes esmentats. Cal tenir en compte que el context en el qual es formulaven les queixes (dificultats per establir contacte amb la persona professional de referència i, per tant, també per saber com s'atendrien les seves situacions) era de màxima complexitat, atesa l'excepcionalitat de l'estat d'alarma i el confinament decretat per la crisi sanitària davant de la Covid-19.

Aquesta institució té constància que, justament per les característiques del moment, eren nombroses les persones que no podien cobrir les seves necessitats a partir de les seves tasques laborals com havien fet fins aquell moment i que tampoc podien tenir accés a altres prestacions de tipus periòdic. En aquells moments d'incertesa, veien amenaçades la cobertura de les seves necessitats i tota la seva forma de vida. Les persones afectades reclamaven un acompanyament i una cobertura de necessitats, a les quals l'Administració pública no estava responnent segons les seves expectatives legítimes, malgrat que s'estigués treballant de forma molt intensiva i, fins i tot, encara que s'hagués atès les persones amb certa regularitat i que finalment s'atenguessin les seves demandes. També es trobaven amb dificultats les persones que volien accedir als centres de serveis socials CSS per primera vegada.



L'entrada en funcionament d'un nou telèfon gratuït de serveis socials, des del dia 2 de novembre de 2020, és un fet que la síndica celebra i espera que també s'acompanyi de millores en l'accés per a la ciutadania. En la mateixa línia, la creació d'un nou circuit de correu electrònic als centres de serveis socials (CSS) ha possibilitat millorar l'agilitat per tal que les persones ateses puguin fer arribar la documentació necessària a les persones professionals de referència.

Una altra millora implementada per l'Ajuntament per facilitar la informació es troba a la pàgina web de BCNcuida't, en què apareix recollida la informació de mesures i recursos de suport social, econòmic i emocional, entre d'altres, que ofereix o articula el consistori.

També cal destacar el Projecte XARSE (Xarxes de resposta socioeconòmica), que es desenvolupa en barris amb Pla de Barris, i que és un servei d'acompanyament personalitzat per a persones afectades per la Covid-19 que hagin de fer tràmits administratius.

Tot i les mesures desenvolupades, és imprescindible que s'habilitin noves formes d'informar les persones ateses en els serveis socials municipals o aquelles que puguin ser susceptibles de ser-ho, d'acord amb l'article XI.2 de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, que estableix el dret a la informació, pel qual les autoritats municipals han d'oferir els mitjans perquè la circulació d'informació que afecti la població sigui accessible, eficaç i transparent. La millora en la informació ha de generar canvis en la sensació de desatenció o manca

d'acompanyament amb què es troben moltes persones o famílies. A més, cal tenir en compte que les circumstàncies de finals de l'any 2020 no permeten albirar un horitzó de millora a curt termini.

L'entrada en funcionament d'un nou telèfon gratuït de serveis socials, des del dia 2 de novembre, és un fet que la síndica celebra i espera que s'acompanyi de millores en l'accés per a la ciutadania

També cal valorar que la informació a la ciutadania es produeix fonamentalment en format digital (de manera necessàriament condicionada per la situació sanitària actual). Per aquest motiu, cal desenvolupar l'aprenentatge de les tecnologies informàtiques, el seu accés i la seva actualització periòdica. Cal aclarir, però, que tot i que aquesta funció no correspon als serveis socials, aquests l'han de tenir en compte en les relacions amb la ciutadania.

• Els drets socials i la digitalització

Un aspecte clau que ha resultat de fonamental importància durant el confinament i que continua sent primordial per a totes les famílies en l'actual situació de pandèmia és la connexió a Internet.

Segons dades d'Estadística de l'Ajuntament de Barcelona, a partir de l'enquesta La bretxa digital a la ciutat de Barcelona 2020, duta a terme per BIT Habitat, un 93,4 % de les llars enquestades de la ciutat disposaven d'accés a Internet. Aquesta dada dona testimoni d'una implantació força generalitzada de la connexió i també del fet de disposar d'algun tipus de dispositiu per utilitzar-la.

Tot i això, hi ha població afectada per la bretxa digital. Segons la mateixa enquesta, afecta, principalment per motius econòmics, els districtes de Ciutat Vella i Nou Barris, i persones que es troben en situació d'atur, mentre que per raons de manca de coneixements intervenen factors clau com el grup d'edat (especialment 75 anys o més) o tenir com a situació laboral tasques no remunerades.

Segons dades de l'Ajuntament, un 93,4 % de les llars de la ciutat disposaven d'accés a Internet durant l'any 2020

D'aquesta manera, podem concloure que el nivell de renda, el nivell d'instrucció i el grup d'edat comporten diferències importants pel que fa a la connexió a Internet. Aquests indicadors poden confluïr en grups de població en risc d'exclusió. Segons dades de Càritas Barcelona, un 11,6 % de les llars ateses per aquesta institució no disposaven de connexió a Internet i una de cada tres (un 34,7 %) declarava no tenir habilitats per dur a terme tràmits administratius per aquesta via.

Aquestes dades confirmen que durant el confinament el dret a la connexió a Internet d'una part significativa de les persones en situació de vulnerabilitat social a Barcelona es va veure afectat, fet que dificulta l'accés a la informació i tramitació, així com la interacció amb l'Administració; per tant, cal tenir-ho en compte en totes les actuacions que es desenvolupin actualment i d'ara endavant.

c) El suport a la ciutadania en l'impacte socioeconòmic ocasionat per la pandèmia

Com ja s'exposava en el punt anterior "Les dades per a l'anàlisi", el nombre de persones i famílies en situació de risc de pobresa o exclusió ja era molt considerable al tancament de l'any 2019 i a l'inici del 2020, de forma prèvia a la pandèmia. L'arribada de la Covid-19 en aquell context amb la consegüent pèrdua de llocs de treball (formals o informals), va comportar el creixement de necessitats bàsiques, especialment pel que fa a l'alimentació, l'habitatge, els subministraments, etc.

Òbviament, les persones o famílies que ja es trobaven en situacions de vulnerabilitat resulten especialment afectades per la nova situació, entre elles moltes famílies monoparentals, infants que patien situacions de pobresa i precarietat, persones i famílies en situació irregular o persones que viuen en infrahabitatges.

La prestació social que existia abans de la crisi sanitària, la renda garantida de ciutadania (RGC), donava cobertura a un petit percentatge de llars. El total de persones beneficiàries d'aquesta prestació en tot Catalunya passava de 123.879 el mes de gener del 2020 a 141.097 al setembre del mateix any (darreres dades, sobre les quals no es disposa de la concreció a la ciutat de Barcelona).

Donada la gravetat de la situació econòmica generada en tot l'Estat, el Govern espanyol va aprovar, en data 29 de maig de 2020, el Reial decret llei 20/2020, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital (IMV). La finalitat d'aquesta nova prestació és molt clara, tal com defineix el seu article 1: està dirigida a prevenir el risc de pobresa i exclusió social de les persones que

visquin soles, o integrades en una unitat de convivència quan es troben en una situació de vulnerabilitat per no disposar de recursos econòmics suficients per a la cobertura de les seves necessitats bàsiques.

Tot i que la creació d'aquest ajut ha estat important, s'observen un seguit de limitacions. D'una banda, la seva tramitació no ha estat fàcil ni ràpida per a la majoria de persones que ho necessitaven amb urgència. Les causes d'aquests resultats són diverses:

- Els terminis dels procediments administratius (que no es corresponen amb les dinàmiques socials, sempre més ràpides).
- Les dificultats per acreditar determinats requisits (que passaven per tràmits previs amb altres administracions, com l'empadronament, documentació d'estrangeria, etc.).
- Els problemes amb la bretxa digital.

Segons la pàgina web del Govern de l'Estat, a la província de Barcelona el mes de desembre del 2020 s'havien comptabilitzat un total de 88.690 expedients de sol·licitud, dels quals s'havien aprovat 7.596 i denegat 44.769, amb la resta de sol·licituds en tràmit o altres situacions.

També cal destacar la quantia mensual de l'IMV, que és de 469,93 euros per a una sola persona (i s'incrementa un 30 % per cada persona que s'afegeix a la unitat de convivència), i que se situa per sota de l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC), que l'any 2020 ha estat de 569,12 euros mensuals per persona.

S'observen una sèrie de limitacions en l'ajuda estatal de l'ingrés mínim vital, sobretot relacionats amb els problemes que ha patit la ciutadania per a la seva tramitació

A Barcelona, com a tot arreu, es dona un creixement important de l'atur i de les unitats familiars amb manca d'ingressos. Davant d'aquestes situacions, els mecanismes existents, com les prestacions d'atur, l'ERTO, la RGC o l'IMV, no cobreixen de forma suficient, ni pel nombre de persones o famílies que hi poden accedir, ni per les quanties d'aquestes. Cal tenir en compte, entre d'altres, el cost de l'habitatge a la ciutat.

En aquesta situació, l'Ajuntament posa en marxa una sèrie de mecanismes, entre els quals el Pla de Xoc Social 2020. Aquesta és una mesura de govern del mes d'octubre que es dota de 35 milions d'euros procedents del Fons Covid de 90 milions d'euros aprovats pel Ple Municipal el 24 de juliol de 2020. El Pla es justifica per la pèrdua d'ingressos de la ciutadania, l'impacte en les desigualtats, la precarietat habitacional, etc. S'estructura en set eixos, els quals es tradueixen en diferents accions (algunes de nova creació i d'altres de suport, reforç o millora de les ja existents) i són els següents:

- Eix 1: Fer front a l'emergència de l'habitatge.
- Eix 2: Garantir la cobertura de drets bàsics.
- Eix 3: Oferir acompanyament emocional als veïns i veïnes.
- Eix 4: Fer front a la violència masclista.
- Eix 5: Garantir el dret a la cura i acompanyar la xarxa comunitària.
- Eix 6: Promoure la inserció i els drets laborals.
- Eix 7: Drets de la infància i l'adolescència.

El Pla de Xoc Social 2020 també fa referència a la necessitat de la col·laboració interadministrativa per fer front a la situació, i esmenta tant l'Àrea Metropolitana com la Generalitat de Catalunya i l'Estat espanyol.

Les prestacions socials d'urgència són les que poden establir els ens locals, d'acord amb el que determinen els articles 5 i 6 de la Llei 13/2006, de prestacions socials de caràcter econòmic. En aquesta línia, es crea, emmarcat en el Pla de Xoc Social 2020, el Fons d'Emergència Social Extraordinari, dotat amb 18 milions d'euros i que es preveia que arribés a 33.873 persones, de les quals 11.843 menors d'edat. L'ajut era d'una quantia entre els 200 i els 475 euros mensuals, en funció de la renda i les persones integrants de les famílies. S'havia de rebre a través de la targeta moneder Barcelona Solidària durant el segon semestre del 2020. Els requisits establerts i el fet que el mateix consistori avisés, de forma proactiva, per SMS la ciutadania que hi podia optar, n'havien de facilitar l'accés.

Els ajuntaments són les administracions més pròximes a la ciutadania, i els serveis socials bàsics constitueixen un dels serveis que poden exercir millor aquest rol de proximitat, tant per la distribució territorial com per les seves funcions. El fet que tinguin la finalitat d'assegurar la cobertura de necessitats, però que les prestacions socials de caràcter periòdic –que corresponen a altres administracions– siguin insuficients, els situa en una posició de complexitat extraordinària, atès que els serveis socials han d'atendre les demandes de la ciutadania, amb uns recursos limitats i un marge de gestió també limitat.

Per aquest motiu, i com ja apunta el Pla de Xoc Social 2020, és necessari que l'Ajuntament insti les altres administracions a la coordinació i la col·laboració estretes per tal de correspondre-les de la situació actual i prevenir escenaris de futur.

També cal valorar el potencial ciutadà, promovent el treball comunitari i les xarxes i plataformes ciutadanes, així com donar suport al tercer sector, que ha estat desenvolupant també una tasca indispensable. Durant l'any 2021, la síndica estarà atent al desenvolupament d'aquestes dues orientacions.

No es pot deixar de parlar del Fons Extraordinari per a Ajuts Puntuals d'Emergència Social per a Infants de 0 a 16 anys, que l'any 2020 no ha estat convocat per l'Ajuntament de Barcelona, després de cinc anys consecutius en què s'havia aprovat la convocatòria. En la seva darrera edició, la de l'any 2019, es van destinar 11.100.000 d'euros, més 1.770.000 euros per a ajuts complementaris a famílies monoparentals, fet que suposa un total de 12.870.000 euros adreçats exclusivament a infants i adolescents, d'entre 0 i 16 anys, que es trobaven en situació de vulnerabilitat.

Si bé és cert que l'atorgament dels ajuts esmentats tenia caràcter voluntari i eventual per part de l'Ajuntament de Barcelona i no generava cap dret a l'obtenció d'ajuts en anys posteriors –atès que no tenien la condició de prestacions garantides i no podien ser exigides com a drets subjectius d'acord amb el que preveu l'article 24.4 de la Llei 12/2007, de serveis

Després de cinc anys consecutius en què s'havia aprovat aquesta ajuda, l'any 2020 no s'ha convocat el Fons Extraordinari per a Ajuts Puntuals d'Emergència Social per a Infants de 0 a 16 anys

socials—, era un ajut d'eficàcia provada, que havia estat molt justificat i també celebrat per serveis i entitats de la ciutat que treballen amb infants. La síndica es va interessar d'ofici per aquest Fons l'any 2020 i va obtenir informació de l'IMSS en què s'exposaven totes les mesures preses com a conseqüència de la crisi generada per la Covid-19, amb les quals es preveia poder atendre el conjunt de la ciutadania.

Malgrat que en el moment del tancament de l'informe anual de la Sindicatura s'està treballant encara en l'expedient d'ofici al respecte, es pot avançar que, tot i que el Fons era un ajut que es convocava d'acord amb la potestat discrecional de l'Administració, es considera poc justificada la seva desaparició, atès que s'adreçava únicament als infants, tenint en compte que l'article 15 de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, estableix la

La Sindicatura considera poc justificada la desaparició d'aquesta ajuda, ja que s'adreçava únicament als infants

prioritat pressupostària en aquesta matèria, i concreta que els poders públics han de donar prioritat en llurs pressupostos a les activitats adreçades a infants i adolescents. El mateix article, en el punt 2, diu que els poders públics han d'adoptar amb caràcter urgent les mesures necessàries per evitar que el contingut essencial dels drets dels infants i els adolescents resti afectat per la manca de recursos adaptats a llurs necessitats. Per tant, es recomana avaluar les possibilitats de convocar de nou el Fons.

• Els drets energètics i subministraments bàsics

El Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides, en l'Observació general número 4, estableix que el dret a l'habitatge comprèn l'accés permanent a recursos naturals i comuns, a aigua potable i a energia per a la cuina, la calefacció i la llum.

L'any 2017 l'Ajuntament de Barcelona crea els Punts d'Assessorament Energètic (PAE), aprovats en la Mesura de Govern de desembre del 2016, en la qual es partia de la següent definició de pobresa energètica: “una llar es troba en situació de pobresa energètica quan els seus membres no poden mantenir els serveis mínims de la llum, aigua o gas per a la satisfacció de les seves necessitats bàsiques, o bé destinen gran part dels seus ingressos a pagar aquestes factures i es queden sense recursos per cobrir altres necessitats bàsiques”.

Prèviament, la Unió Europea havia previst, a través de les directives 2009/72/CE i 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, la necessitat de protecció a la persona consumidora vulnerable per garantir l'accés i la continuïtat als subministraments bàsics. De l'aplicació d'aquestes directives i la confluència amb la crisi econòmica, sorgeix la Llei 24/2015, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i l'emergència climàtica, l'article 6 de la qual estableix que les administracions públiques han de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, gas i electricitat a les persones de famílies en risc d'exclusió.

Tot i això, segons l'informe *Emergència habitacional, pobresa energètica i salut (Informe sobre la inseguretat residencial 2017-2020)*, que van elaborar l'Observatori DESC, el Consorci Sanitari de Barcelona, l'Agència de Salut Pública, Enginyeria Sense Fronteres, Aliança contra la Pobresa Energètica i la PAH BCN, amb la col·laboració de l'Ajuntament de Barcelona, un 48 %

de les famílies enquestades no pot mantenir la llar a una temperatura adequada a l'hivern, i un 40 % de les persones enquestades s'havia endarrerit en el pagament d'algun subministrament.

En el desplegament normatiu dut a terme per l'Estat durant la situació de pandèmia, s'ha tingut en compte la pobresa energètica. El Reial decret llei 11/2020, de 31 de març de 2020, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la Covid-19, preveu, en l'article 29, que es garanteixin els subministraments domèstics per a les llars vulnerables, cosa que es va anar prorrogant al llarg del 2020. De fet, en data 22 de desembre de 2020, s'aprova el Reial decret 37/2020, que estableix que en vigència de l'estat d'alarma se seguia sense poder suspendre els subministraments domèstics a les persones consumidores vulnerables.

Tot i això, les llars més vulnerables han seguit trobant-se amb incidències diverses amb les companyies subministradores i han hagut de recórrer als PAE.

• L'allotjament en pensions

La pèrdua de l'habitatge, en les circumstàncies que sigui, comporta un gran impacte emocional que pot tenir conseqüències a diferents nivells. La gravetat de la manca d'habitatge resulta encara més colpidora quan conflueix amb altres factors, com la crisi sanitària per la Covid-19. Com és sabut, Barcelona es troba immersa també en una crisi en matèria d'habitatge, prèvia a la pandèmia, i aquesta no ha fet més que aguditzar aquesta situació.

Cal assenyalar que els serveis socials no són els competents en matèria d'habitatge, sinó que desenvolupen la seva actuació en funció de cada situació, i han de garantir l'**allotjament**, si és el cas, d'acord amb la Cartera de Serveis Socials. Aquest allotjament es facilita usualment en pensions, tant per a persones soles com per a famílies amb infants. Aquest allotjament es gestiona a través d'una empresa.

En les situacions de famílies amb infants estudiades des de la Sindicatura, s'ha pogut constatar que el conjunt de l'actuació s'ha desenvolupat de forma ininterrompuda des dels centres de serveis socials, s'ha tingut en compte la globalitat de la situació i s'ha establert una coordinació amb tots els serveis implicats. Per tant, s'ha treballat vetllant pels drets de les persones destinatàries dels serveis socials, d'acord amb el que estableix l'article 9 de la Llei 12/2007, de serveis socials.

Tot i que en tot moment s'ha garantit l'allotjament a les famílies, així com la cobertura de les necessitats bàsiques, com preveu l'article 3.3. de la Llei 12/2007, de serveis socials, les condicions en què aquests s'han produït preocupen a la Sindicatura. A voltes les famílies han estat allotjades en pensions llunyanes dels seus entorns habituals (fins i tot fora de la ciutat) i, per tant, també dels serveis bàsics (sanitaris i educatius). Quan s'allotja la família en un altre municipi que es troba distant de l'entorn familiar, aquesta es veu abocada a dur a

L'allotjament provisional usualment es facilita en pensions, tant per a persones soles com per a famílies amb infants

Tot i que en tot moment s'ha garantit l'allotjament a les famílies, les condicions en què aquest s'ha produït preocupen a la Sindicatura

terme desplaçaments molt llargs per anar i tornar del centre escolar dels infants, entre d'altres. El temps i recursos esmerçats en desplaçaments els detreuen possibilitats de dedicar plens esforços vers altres aspectes. Aquest fet és tingut plenament en compte pels centres de serveis socials que sol·liciten canvis a través de l'empresa que gestiona la recerca d'allotjaments, i finalment s'aconsegueixen allotjaments més propers.

Malgrat això, l'allotjament de famílies amb menors d'edat en pensions o residències durant un període prolongat (de mesos) no constitueix un recurs adequat per tal que una família pugui desenvolupar la seva vida quotidiana de forma normalitzada, per diferents motius (les condicions dels allotjaments, la manca d'espai suficient per garantir l'estudi dels infants o la manca d'un espai propi, la convivència en espais comuns amb persones alienes a la família, etc.), que s'intensifiquen o agreugen durant el confinament. Per això, d'acord amb l'article 15.2 de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, és necessari que l'Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI i l'IMSS segueixin treballant per tal de poder garantir a les famílies uns allotjaments temporals adequats i que permetin, d'acord amb l'article 13.3 de la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona, posar a l'abast de les famílies els instruments i recursos necessaris perquè desenvolupin el paper d'unitat bàsica de la societat i nucli socialitzador i protector dels i les menors d'edat. A aquest fet cal afegir l'elevat cost que aquesta opció també suposa per al consistori, sobre el qual cal efectuar la corresponent avaluació en relació amb el rigor i l'eficiència de l'actuació de l'Administració. La Sindicatura de Greuges de Barcelona es mantindrà atent a les accions que es duguin a terme.

La síndica s'ha interessat pel contracte existent en matèria d'allotjament per tal de valorar si incorpora tots els aspectes necessaris per oferir un servei adequat a les persones que han de fer ús d'aquests establiments. En el Plec de condicions tècniques es fa referència a la necessitat d'oferir un allotjament digne". El Plec també recull aspectes com la territorialitat, la neteja de l'espai, el canvi de roba de llit i de bany, el règim d'allotjament o la qualitat dels menús (si és el cas), entre d'altres. Estableix la necessitat de fer un seguiment de totes les persones allotjades i inclou el fet que qualsevol incidència es comunicarà des de l'empresa adjudicatària. El Plec

El concepte d'allotjament digne és molt indeterminat i la síndica recomana que se'n faci una definició que reculli els principals aspectes que el caracteritzaran com a digne

també presenta les condicions de seguiment i avaluació, per les quals l'empresa ha d'informar de la seva activitat a l'Ajuntament de Barcelona de forma periòdica, i s'estableix la necessitat de recollir el grau de satisfacció de les persones usuàries. En aquest punt, es diu que si la persona usuària presenta una queixa al servei municipal derivant, aquest l'haurà de transmetre a l'empresa adjudicatària, la qual hauria de trametre una resposta al servei municipal.

Per tant, es constata que han estat recollits aspectes concrets i que es vetlla per la qualitat dels establiments d'allotjament en el moment del contracte.

Tot i això, cal tenir en compte que el concepte d'allotjament digne és molt indeterminat i caldria fer-ne una definició. En cas contrari, el concepte pot esdevenir interpretable, tant per a la part que en fa ús, com per a aquella que ho gestiona.

També cal recordar el principi de responsabilitat pública, previst en l'article 5.c de la Llei 12/2007, de serveis socials, pel qual els poders públics han de garantir la disponibilitat dels serveis socials mitjançant la regulació i aportació de mitjans i equipaments necessaris per garantir els drets reconeguts. També n'han d'assegurar la planificació, la coordinació, el control, la continuïtat del servei –si se'n determina la necessitat–, l'execució i l'avaluació amb criteris d'equitat, justícia social i qualitat. D'acord amb aquest principi, des de la Sindicatura es considera necessari que, a més dels mecanismes previstos en el contracte (pels quals l'empresa ha d'enviar informes periòdics a l'Ajuntament i el coneixement sobre el grau de satisfacció de les persones usuàries, entre altres mesures de seguiment i control previstes), l'Ajuntament tingui coneixement directe dels establiments en els quals s'allotja la ciutadania, especialment si hi ha hagut queixes.

d) L'atenció a la dependència

Un dels col·lectius més afectats per la Covid-19 és el de les persones en situació de dependència.

Tot i que d'una manera o d'una altra la Covid-19 ha afectat de forma important tots els col·lectius de persones amb dependència, la incidència entre les persones grans ha estat molt punyent. Segons dades del Ministeri de Drets Socials, recollides per l'Associació Estatal de Directors i Gerents de Serveis Socials, entre gener i octubre del 2020 havien mort un total de 29.453 persones amb dret a la dependència i 17.748 pendents de valorar. Catalunya se situava al capdavant amb 12.013 persones que havien mort estant en llista d'espera de dependència de gener a octubre del 2020.

Hi ha una actuació d'ofici oberta per part de la Sindicatura de Greuges de Barcelona sobre les residències per a gent gran de dependència municipal

El tancament dels centres de dia va tenir un greu impacte, així com tota la situació generada a les residències per a gent gran, sobre les quals s'han rebut nombroses queixes, derivades a la institució del Síndic de Greuges de Catalunya per qüestions competencials. També hi ha una actuació d'ofici oberta per part de la Sindicatura de Greuges de Barcelona sobre les residències per a gent gran de dependència municipal. La síndica resta a l'espera de rebre la informació sol·licitada a l'Ajuntament de Barcelona.

La Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD), va suposar, al seu moment, un avenç important vers la solidesa de l'estat del benestar, però des del moment de la seva implementació s'han donat disfuncions en un funcionament que esdevé molt complex, atès que hi intervenen les tres administracions (estatal, autonòmica i local). En aquest sentit, cal recordar que la síndica pot supervisar la part de gestió o prestació de la LAPAD que correspon als òrgans municipals, i que són, principalment, el PIA (programa individual d'atenció) i el SAD (servei d'atenció domiciliària).



• Programa individual d'atenció (PIA)

El PIA és l'instrument que utilitzen els serveis socials per determinar les modalitats d'intervenció adequades a les necessitats de les persones, entre els serveis i les prestacions corresponents al seu grau de dependència, d'acord amb allò que preveu la LAPAD i el posterior desplegament normatiu. S'ha tingut coneixement de situacions en què s'han produït retards, de manera que les persones afectades no havien pogut accedir als recursos que els corresponien. No obstant això, els retards en tràmits vinculats a la LAPAD no són nous, sinó que ja s'han donat amb anterioritat, tal com s'ha recollit a través de diferents queixes a la Sindicatura de Greuges de Barcelona i altres organismes supervisors de l'activitat de l'Administració pública.

Tal com es recull en l'article 17.d de la Llei 12/2007, de serveis socials, correspon als serveis socials bàsics proposar i establir el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal (excepte quan la persona estigui ingressada de manera permanent en un centre de la xarxa pública). En l'elaboració del PIA els serveis socials han de disposar prèviament de les dades econòmiques que provenen de la Generalitat de Catalunya, les quals són tingudes en compte pel personal tècnic que elabora la proposta/acord de PIA, juntament amb altres qüestions. Posteriorment, el PIA s'aprova a través d'una resolució administrativa i es procedeix a l'inici del servei que correspongui.

Aquest procediment està condicionat, per tant, per la facilitació de dades econòmiques per part d'una altra Administració. A aquest fet, s'hi afegia, durant el 2020, la situació ocasionada per la Covid-19, que havia paralytitzat l'activitat vinculada a la LAPAD, represa posteriorment l'1 de juliol de 2020 (per a PIA inicials). A l'estiu del 2020 hi havia un gruix important d'expedients PIA pendents i, a més, també es tenia constància que les persones i famílies afectades no rebien informació al respecte, fet que no s'adiu amb una bona Administració, especialment atenent el fet que les persones afectades estan en situació de dependència. Es considera

necessari que s'informi proactivament les persones que estan a l'espera del PIA, d'acord amb l'article 10 de la Llei 12/2007, de serveis socials, que estableix el dret a la informació en l'àmbit dels serveis socials, i que concreta, en el punt a), el dret a rebre informació suficient i entenedora sobre els serveis i les prestacions disponibles, els criteris d'adjudicació i les prioritats per rebre'ls, sobre els drets i deures de les persones usuàries, entre d'altres. Aquesta informació hauria de permetre que les persones interessades i les seves famílies tinguessin constància que l'expedient segueix actiu, alhora que també donaria la possibilitat que cada família pogués determinar com organitzar-se a l'espera del PIA.

Cal tenir en compte que les persones amb reconeixement de dependència es troben de facto amb una situació de discapacitat, i que com a tals tenen un reconeixement de necessitat d'atenció especial reconeguda, establert, entre d'altres, per l'article 7 de la Llei 12/2007, de serveis socials. També la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de les persones amb discapacitat es pronuncia al respecte, i en l'article 19 b) diu que les persones amb discapacitat han de tenir accés a una varietat de serveis d'assistència domiciliària, residencial i altres serveis de suport de la comunitat, inclosa l'assistència personal que sigui necessària per facilitar la seva existència, i és un compromís de l'Administració municipal segons l'article IV de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans De La Ciutat.

El Decret d'alcaldia de 14 de març de 2020 incorporava l'Institut Municipal de Serveis Socials com a servei essencial, cosa que s'adiu amb la finalitat dels serveis socials d'assegurar el dret de les persones mitjançant la cobertura de les necessitats personals bàsiques i les necessitats socials previstes en l'article 3 de la llei 12/2007, de serveis socials. És a dir, els serveis socials són serveis essencials i han estat treballant de forma intensiva durant aquests mesos. No obstant això, les conseqüències de la suspensió dels procediments administratius i el nombre d'expedients acumulats pendents del PIA, requeria sobre les persones amb drets reconeguts d'assistència a diferents nivells, i també sobre les persones cuidadores.

La síndica ha recomanat a l'IMSS que adopti les mesures necessàries per fer efectiva la tramitació dels PIA en els terminis adequats a una bona Administració

L'Ajuntament de Barcelona és sensible a les necessitats de les persones cuidadores i en aquesta línia engega durant el 2020 l'espai Barcelona Cuida per atendre aquestes persones des de diferents perspectives. En aquesta mateixa línia, per tant, el consistori ha d'incorporar millores en la gestió de la LAPAD, en la part que li correspon, per atendre millor també les persones que tenen cura de les persones dependents.

La suspensió dels terminis administratius, que es va dictaminar amb el Reial decret 463/2020, disposició addicional tercera, punt 3, es va allargar des del 14 de març fins al 31 de maig i aquest fet, indefectiblement, va allargar els processos de tramitació. Però les persones amb dependència han de rebre una especial atenció. En aquest sentit, cal recordar que l'article 3.3 de la Llei 12/2007, de serveis socials, diu que els serveis socials s'adrecen especialment a la prevenció de situacions de risc, a la compensació de dèficits de suport social i econòmic i de



situacions de vulnerabilitat i de dependència. Davant d'una crisi sanitària com l'actual i de l'acumulació de casos de PIA pendents, el consistori ha d'adoptar mesures urgents, per tal que els seus efectes no recaiguin sobre les persones més vulnerables o les famílies que puguin patir més la càrrega assistencial. D'aquesta manera, l'article 5 de la Llei 12/2007, de serveis socials, que estableix els principis rectors del sistema públic de serveis socials, diu en el punt c), sobre la responsabilitat pública, que els poders públics han de garantir la disponibilitat dels serveis socials mitjançant la regulació i l'aportació dels mitjans humans, tècnics i financers, i dels equipaments necessaris per garantir els drets reconeguts. També han d'assegurar la planificació, la coordinació, el control i la continuïtat del servei si se'n determina la necessitat, així com l'execució i l'avaluació amb criteris d'equitat, justícia social i qualitat.

Per tant, recollint tota la normativa exposada en aquestes consideracions, es valora que l'Ajuntament de Barcelona ha de preveure els mitjans necessaris per poder gestionar l'acumulació de casos pendents del PIA i articular les mesures d'organització adients, per tal que es donin garanties de drets a les persones amb dependència reconeguda. En aquesta línia, també ha de poder instar les altres administracions implicades amb l'objectiu que els circuits d'informació i traspàs de dades funcionin de forma àgil.

En conseqüència, es recomana a l'IMSS que s'adoptin les mesures necessàries per fer efectiva la tramitació dels PIA en els terminis adequats a una bona Administració. També cal promoure la revisió de circuits amb les administracions implicades, i que s'informi directament i periòdicament totes les persones interessades de l'estat del seu expedient.

• Servei d'atenció domiciliària (SAD)

Moltes de les persones usuàries del servei constitueixen un grup de risc per la Covid-19, per edat i estat de salut. Cal tenir en compte que és un servei que implica l'entrada a les llars de les persones treballadores que el presten i que alhora van a molts altres domicilis, on per la mateixa definició de les tasques a realitzar, sovint la distància de seguretat és difícil de mantenir. Per tot això, era necessària una reorganització ràpida del servei, de manera que es garantís la continuïtat de la cura, així com l'aplicació d'uns protocols sanitaris estrictes.

Segons dades facilitades per l'IMSS a la Sindicatura, durant l'inici de l'estat d'alarma es va suspendre el 45 % dels serveis en les persones que podien ser ateses per familiars propers, i es va garantir així el 100 % de l'atenció en les persones més vulnerables i sense xarxa de suport.

En les setmanes següents es va seguir assegurant la continuïtat del 100 % de serveis que es feien a persones en situació de més vulnerabilitat i que representaven al voltant del 16 % del total de persones usuàries. També es van crear quatre equips específics per a l'atenció de casos positius per Covid-19. En paral·lel, des del servei de teleassistència municipal es van dur a terme 700.237 trucades en una campanya específica per a la Covid-19.

Progressivament el servei ha tornat a prestar-se a totes les persones que el tenien assignat, excepte en aquells casos en què les famílies han explicat que es feien càrrec de les persones afectades.

L'IMSS va informar que es va dotar d'una sèrie d'indicadors que es recollien i analitzaven setmanalment (tot i que la periodicitat s'ha ajustat a la situació de la pandèmia en cada moment) i que l'atenció als domicilis s'ha regit, durant el 2020, a partir de l'aplicació de tres protocols:

1. Al març del 2020 s'apliquen les *Mesures de protecció i actuació per als professionals del servei d'atenció a domicili (SAD) per la Covid-19*, de la Direcció General de l'Autonomia Personal i la Discapacitat del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, així com pel Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya.
2. Al juliol del 2020 el Departament d'Atenció a la Gent Gran i la Promoció de l'Autonomia Personal de l'Ajuntament de Barcelona genera el document *Materials d'autoprotecció SAD Covid-19*.
3. A l'octubre del 2020 l'Ajuntament de Barcelona amb el Consorci Sanitari de Barcelona i l'Agència de Salut Pública presenten el document *Guia per la desescalada del Servei d'Atenció Domiciliària*.

En paral·lel a la irrupció de la pandèmia, durant el 2019 i 2020 s'ha estat treballant en diferents aspectes que havien de millorar el SAD, i que són els set següents:

1. Licitació del SAD a les quatre zones en què s'estructura la ciutat per a la seva prestació.
2. Aprovació de pròrrogues forçoses i ampliacions pressupostàries.
3. Posada en marxa del projecte pilot SAD social i sanitari pendent de reglamentar.
4. Compra de sistema d'informació per a la gestió del SAD (SAD Domus Empresa).
5. Control de qualitat dels diferents serveis domiciliaris.
6. Aprovació de nous preus públics.
7. Anàlisi de dades.

La nova licitació inclou millores en tres nivells (i incorpora diferents aspectes sobre els quals la síndica havia emès recomanacions en diferents moments):

- Per al servei i la seva organització: increment de les superilles, incorporació de nous rols professionals, garanties d'avís previ en canvis de serveis, acció coordinada del SAD amb Salut, reinversió dels beneficis en millores del servei o nivell de satisfacció de les persones usuàries, entre d'altres.
- Per a les i els professionals: increments salarials, increment de la contractació indefinida i de jornades de treball completes, augment de les hores de formació, suport psicològic en situacions concretes, millores en seguretat i salut en el treball.
- Més exigència en els nivells de qualitat i en control del seu compliment: establiment de penalitats per incompliment en els estàndards de qualitat, establiment d'indicadors d'avaluació i qualitat i la seva avaluació, control extern de la qualitat, i sistemes d'informació i registre que seran municipals.

De totes les informacions recollides es pot concloure que l'actuació municipal respecte del SAD, pel que fa a la previsió i el treball en la millora de la qualitat del servei, d'una banda, i, de l'altra, respecte de la capacitat de reorganització del servei davant de la nova realitat sanitària, s'ha desenvolupat d'acord amb els principis rectors del sistema públic de serveis socials previstos en la Llei 12/2007, de serveis socials. Tot i això, durant l'any 2020 s'han seguit rebent queixes sobre la manca de qualitat del SAD, en què s'han pogut identificar els mateixos elements que en anys anteriors i s'han fet, per tant, recomanacions en la mateixa línia.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona reitera la recomanació a l'IMSS d'elaborar un reglament del servei d'atenció a domicili (SAD)

L'aspecte en què ha insistit més la síndica en els darrers anys és en la necessitat que el SAD s'ha de prestar amb tota la informació necessària. La informació que consta en el *Pacte de prestació del servei d'atenció domiciliària* i en el document *Condicions del servei d'atenció domiciliària* no contenen tota la informació sobre el servei de què hauria de disposar la persona que en fa ús. Una eina fonamental per poder garantir la qualitat en el servei i la confiança de la ciutadania, és

un Reglament del SAD, com a eina d'informació a la ciutadania i de compromís municipal, que abasti i reguli els diferents aspectes que es poden donar en la prestació del servei, i que permeti a la persona que rep el servei saber què pot i què no pot no esperar del SAD. D'aquesta manera, s'actuaria d'acord amb el dret a la informació de l'article 10.a de la Llei 12/2007, de serveis socials, el qual estableix el dret a rebre informació suficient i entenedora sobre els serveis i les prestacions disponibles, els criteris d'adjudicació i les prioritats per rebre'ls, sobre els drets i deures de les persones destinatàries i de les persones usuàries, i sobre els mecanismes de presentació de queixes i reclamacions. No s'ha pogut localitzar cap document en aquesta línia en tota la informació que des de l'IMSS s'ha fet arribar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona, recollida en diferents expedients de queixa o oberts d'ofici.

Per aquest motiu, la síndica reitera la recomanació a l'IMSS que elabori un reglament del servei d'atenció a domicili, que concreti i abasti tots els aspectes que puguin tenir incidència en la concreció dels serveis i informi adequadament les persones usuàries sobre el servei.

Pel que fa a la qualitat amb què s'han de prestar els serveis, d'acord amb el principi de qualitat previst en l'article 5 de la Llei 12/2007, de serveis socials, que pren com a referència el concepte de qualitat de vida, així com la responsabilitat pública en la prestació d'aquest, recollida també com a principi en el mateix article de la Llei 12/2007, la síndica espera que amb les modificacions previstes en la prestació del SAD, es produeixin canvis rellevants en aquest sentit. En aquesta línia, la síndica estarà molt atent a aquesta qüestió durant el 2021.

e) L'actuació municipal amb les persones sense llar en situació de pandèmia

En l'informe de l'any 2019 de la Sindicatura de Greuges de Barcelona s'exposaven els resultats de l'actuació d'ofici que s'havia desenvolupat per tal d'analitzar l'atenció que les persones sense sostre estaven rebent de l'Ajuntament de Barcelona i les actuacions municipals que s'estaven desenvolupant per prevenir o pal·liar aquesta situació. A l'inici de l'any 2020, les conclusions de l'estudi i les recomanacions que se'n derivaven seguien plenament vigents. L'aparició de la Covid-19 va agreujar de forma molt severa les condicions que han d'afrontar les persones que es troben en aquesta situació.

En ple període de confinament, i concretament el mes de maig del 2020, Arrels comptabilitza 1.239 persones que dormen al carrer. Cal tenir en compte que aquesta és una xifra que també pot relacionar-se amb les places existents en diferents recursos del mateix Ajuntament de Barcelona, que sumen, segons dades del consistori, 2.200 places.



Amb la declaració de l'estat d'alarma i el confinament, l'Ajuntament de Barcelona va actuar mitjançant l'habilitació de nous espais per incrementar de forma substancial el nombre de places d'allotjament, així com els serveis bàsics, com l'alimentació o la higiene. El mes de maig del 2020 el consistori feia públic que es destinaven 9 milions d'euros addicionals per garantir l'atenció a persones sense llar. També en el Pla de Xoc Social 2020, l'eix 1 considera com a primera actuació els dispositius d'atenció a persones sense llar i s'estimava una despesa per al 2020 d'uns 50 milions d'euros.

Tot i això, va tenir-se coneixement que, especialment durant les primeres setmanes de l'estat d'alarma, moltes persones sense sostre tenien grans dificultats per cobrir les necessitats bàsiques a causa del tancament d'alguns recursos, les dificultats en la mobilitat i la manca d'informació.

L'Institut Municipal de Serveis Socials informava que, amb motiu de la situació d'alarma sanitària, havia obert, l'any 2020, set nous espais per acollir persones sense llar i facilitar-ne el confinament:

- Dispositiu Pere Calafell: 58 places.
- Dispositiu Fira A: 225 places.
- Dispositiu per a dones sense llar: 59 places.
- Dispositiu Fira B: 225 places.
- Dispositiu per a persones sense llar amb problemàtica d'alcoholisme o drogodependències: 75 places.
- Dispositiu de confinament per a persones sense llar: 30.
- Dispositiu per a joves sense llar: 42.

D'aquesta manera, a les 2.200 places que l'Ajuntament ja disposava (directament o mitjançant convenis, contractes o d'altres) per a persones sense llar, s'hi afegien 714 places més amb motiu de la Covid-19.

Malgrat els esforços de l'Ajuntament per donar solucions a les persones que viuen al carrer durant l'estat d'alarma i el confinament, no es van poder evitar algunes situacions: manca de places suficients en alguns recursos; les condicions que es requerien en d'altres per poder garantir la convivència, i el fet que les persones que han romàs al carrer hagin quedat més exposades pel que fa a la salut, els abusos i les situacions de risc. En aquesta línia, el mes d'octubre del 2020 diverses entitats van dur a terme un acte d'homenatge a 69 o 70 persones (segons les fonts) sense llar que havien mort fins aquell moment de l'any a Barcelona, 18 de les quals havien mort a l'espai públic i la resta en serveis d'acollida o sanitaris.

Les queixes rebudes a la Sindicatura per part de persones sense llar durant aquest any s'han vinculat bàsicament a les condicions dels allotjaments en pensions. També s'ha treballat sobre les condicions en un dels pavellons de la Fira Barcelona a partir d'una queixa individual, però atenent que el que s'hi exposava podia afectar les altres persones que s'hi allotjaven.

S'observa que el mes de maig del 2020 es procedeix a la contractació de la prestació d'un servei d'atenció les 24 hores per a homes sense llar, de 225 places, amb la Fundació Salut i Comunitat, per un import de 490.261,44 euros. Per al procediment d'aquesta contractació

va utilitzar-se el procediment d'emergència previst pel Decret d'alcaldia pel qual s'estableixen mesures i criteris addicionals en la contractació del sector públic municipal amb ocasió de l'impacte econòmic i social per la situació de crisi sanitària ocasionada per la Covid-19, de 23 de març de 2020.

En l'Informe tècnic previ s'argumentava la necessitat d'oferir un espai d'atenció a persones vulnerables que dormien al carrer davant de la situació de crisi sanitària. S'explicava que, ja que l'IMSS no disposava de mitjans suficients, es va proposar la Fundació Salut i Comunitat, ja que aquesta disposava de la capacitat i solvència tècnica adients. També s'ha pogut constatar que hi ha hagut, posteriorment, altres contractacions per a aquest espai, relacionades amb qüestions com l'alimentació, la neteja, la seguretat, i material i equipament de l'espai.

No va poder-se obtenir informació sobre el detall dels serveis prestats i les condicions amb què s'havien d'efectuar, de manera que des de la Sindicatura no s'ha pogut disposar d'elements suficients per fer la corresponent valoració. En qualsevol cas, cal tenir present que, a partir de l'aprovació del Reial decret 463/2020, pel qual es decretava l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la Covid-19, la societat està patint grans i dramàtiques transformacions, davant de les quals les administracions han de tenir capacitat de ràpida reacció per afrontar totes les situacions.

Les queixes rebudes a la Sindicatura per part de persones sense llar durant aquest any s'han vinculat bàsicament a les condicions dels allotjaments en pensions

En el cas de les persones sense llar, envers les quals la síndica ha expressat repetidament la seva preocupació, la necessitat de mesures per garantir la seva atenció és un fet necessari en situació de normalitat. Per tant, en situació d'alarma i davant d'una crisi sanitària com l'actual, l'Administració ha d'atendre, més que mai, els drets establerts en la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. En aquest cas, cal vetllar especialment pels col·lectius més vulnerables, i han de gaudir de mesures específiques de protecció, tal com determina l'article IV de la Carta, així com el dret a la salut, sobre el qual l'article XVII de la Carta diu que les autoritats municipals l'han d'afavorir en condicions d'igualtat, tant pel que fa a l'atenció com la prevenció.

Per tant, l'Ajuntament ha actuat amb agilitat, organitzant i prestant un servei de forma ràpida a centenars de persones que es trobaven en situació de sensellarisme, i ho ha fet a més atenent les necessitats específiques de diferents col·lectius. No obstant això, la urgència amb què va organitzar-se el servei, d'una banda, així com les necessitats que implicaven els canvis constants de mesures preventives per evitar l'expansió de la malaltia, de l'altra, han comportat una presa de decisions constants per adaptar els serveis a les noves situacions.

Pel que fa a aspectes com l'alimentació, l'atenció a infermeria, la neteja de les dutxes i banys, així com les mesures de prevenció de la Covid-19, l'IMSS aplicava en aquells espais els protocols i les recomanacions indicades per l'Agència de Salut Pública. La intervenció de l'Agència de Salut Pública en la sistematització de la prevenció de la Covid-19 a l'espai ha de significar la implementació de mesures des del rigor, ja que a aquest organisme li correspon, a la ciutat

Un aspecte fonamental per garantir el correcte funcionament dels serveis que es presten les 24 hores del dia i dirigits a un grup gran de persones, és la supervisió que s'executa per part del consistori

de Barcelona, les funcions següents: sistemes d'informació sanitària; vigilància epidemiològica a la ciutat de Barcelona; control de malalties transmissibles i de brots de qualsevol causa amb les intervencions apropiades; prevenció i promoció de la salut; seguretat i higiene dels aliments, i la coordinació i l'enllaç dels serveis de salut pública amb altres serveis sanitaris i altres serveis públics a la ciutat.

Un aspecte fonamental per garantir el correcte funcionament dels serveis que es presten a l'espai les 24 hores del dia i dirigits a un grup gran de persones, és la supervisió que es realitza

per part del consistori. És important recordar que, malgrat que el servei es presta a través de la Fundació Salut i Comunitat, i els àpats, a través de l'empresa Serhs, la responsabilitat en la prestació dels serveis és pública. En aquest sentit, la Llei 12/2007, de serveis socials, estableix, entre els principis rectors del sistema públic de serveis socials (als quals correspon l'equipament segons la Cartera de Serveis Socials) el de responsabilitat pública, segons la qual els poders públics han de garantir la disponibilitat dels serveis socials mitjançant la regulació i l'aportació dels mitjans humans, tècnics financers i dels equipaments necessaris per garantir els drets reconeguts. També han d'assegurar-ne la planificació, la coordinació, el control, la continuïtat del servei si se'n determina la necessitat, l'execució i l'avaluació amb criteris d'equitat i justícia social.

L'IMSS ha disposat una persona com a responsable encarregada de supervisar la gestió del pavelló per part de les empreses prestadores, i s'han dut a terme reunions setmanals i visites regulars per observar-ne el funcionament. A més, per tal de gestionar incidències i canvis, ha estat necessària una interlocució continuada, amb presa de decisions i constant adaptació. En aquest sentit, es considera que l'Ajuntament està vetllant pel bon funcionament de l'equipament, si bé caldria valorar la memòria de l'equipament per tal de poder fer una valoració més adequada.

Pel que fa als mecanismes de queixa o participació de les persones que feien ús del pavelló, l'IMSS va informar que havia rebut una única queixa. Setmanalment es feia una assemblea per recollir propostes i suggeriments, l'acta de les quals és visible a la zona de la biblioteca. I es diu que les persones residents poden fer ús dels canals que l'Ajuntament posa a disposició de la ciutadania.

L'article 10 de la Llei 12/2007, de serveis socials, que estableix el dret a la informació en aquest àmbit, diu que les persones tenen dret a reclamar i rebre informació suficient i entenedora sobre els serveis i les prestacions disponibles, els criteris d'adjudicació i les prioritats per rebre'ls, sobre els drets i deures de les persones destinatàries i de les persones usuàries, així com sobre els mecanismes de presentació de queixes i reclamacions, que han de ser exposats de forma visible als centres d'atenció. En aquest sentit, és necessari que, en el cas que no s'estigués fent, s'exposi tota la informació sobre drets i deures a l'equipament, i sobre els mecanismes de queixa en

llocs visibles. L'assemblea setmanal és una bona pràctica de participació que la síndica celebra, per la proximitat a la persona resident i la creació de vincles i pertinença que pot generar.

Una vegada analitzats els diferents aspectes de la queixa, es conclou que, ateses les circumstàncies de crisi sanitària i la urgència amb què l'Ajuntament de Barcelona va haver d'actuar, es va procedir amb celeritat per tal de garantir l'acollida a les persones residents. En la creació d'un nou espai provisional a la ciutat, atenent la necessitat d'assegurar el dret de les persones a viure dignament mitjançant la cobertura de les necessitats personals bàsiques, que preveu l'article 3.3. de la Llei 12/2007, de serveis socials, s'han tingut en compte totes aquelles circumstàncies previsible. Aquelles que no estaven previstes, s'han anat gestionant de forma continuada, amb la corresponent supervisió municipal de la prestació de serveis per part de les empreses, així com amb la col·laboració i coordinació sanitària pel que fa a la prevenció de la Covid-19.

Ara bé, indubtablement, en un espai d'aquestes característiques, en què es presten diferents serveis d'acollida i conviuen moltes persones durant 24 hores diàries, es produeixen incidents, tant entre persones residents com entre aquestes i el personal que hi treballa, i no tots els fets, per la importància o l'oportunitat, poden ser recollits o tinguts en compte per la supervisió municipal.

La síndica valora l'esforç per la capacitat de posar en marxa l'equipament, però aquest, que va néixer amb caràcter temporal, roman en el temps, atès que la necessitat persisteix. Per tant, donats els mesos que fa del seu funcionament, el coneixement acumulat i la previsió que la situació sanitària i social malauradament es mantindrà, cal replantejar el futur (i no a llarg termini) d'aquest equipament, per tal de poder oferir unes condicions més apropiades per a la vida quotidiana a les persones que en fan ús.

Recomanacions

- Millorar l'accés a indicadors socials i a indicadors sobre l'actuació municipal, d'acord amb els preceptes de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
 - Reivindicar la tasca dels equips de serveis socials i, mentre es perllongui la situació d'excepcionalitat, avaluar de forma permanent les necessitats de recursos humans i tècnics per tal que puguin treballar i atendre la ciutadania en les condicions adequades.
 - Garantir l'accés a la informació i habilitar, si escau, noves fórmules a les persones ateses als serveis socials municipals o a aquelles que puguin ser susceptibles de ser-ho, d'acord amb el dret a la informació i tenint en compte la bretxa digital.
 - Instar les altres administracions a la coordinació i la col·laboració estreta per tal de corresponsabilitzar-se de la situació actual i prevenir escenaris de futur.
 - Seguir valorant el potencial ciutadà, promovent el treball comunitari i les xarxes i plataformes ciutadanes, i donant suport al tercer sector.
- Avaluar les possibilitats de tornar a convocar de nou el Fons Extraordinari per a Ajuts Puntuals d'Emergència Social per a Infants de 0 a 16 anys.

- Seguir treballant per garantir a les famílies uns allotjaments temporals adequats que els permetin els instruments i recursos necessaris per desenvolupar el paper d'unitat bàsica de la societat i de nucli socialitzador i protector dels i les menors d'edat.
- Supervisar exhaustivament la prestació de serveis per part de les empreses contractades, d'acord amb el principi de responsabilitat pública.
- Pel que fa a la tramitació dels PIA, es recomana que la seva elaboració es dugui a terme en un termini que s'adeqüi a una bona Administració. També és necessari que es promogui, amb les administracions implicades, la revisió de circuits a l'efecte que es pugui garantir una eficaç transmissió de les dades necessàries per a les tramitacions dels PIA i que s'informi periòdicament a totes les persones interessades de l'estat del seu expedient.
- Pel que fa al SAD, la síndica reitera un any més la recomanació que s'elabori un reglament del SAD, que concreti i abasti tots els aspectes que puguin tenir incidència en la concreció dels serveis i informi adequadament les persones usuàries sobre el servei, en el marc dels drets i deures.
- Reorientar les condicions d'allotjament de les persones sense llar que es troben allotjades en espais provisionals.

2.2 Habitatge

El dret a l'habitatge és un dret constitucional fonamental que, enunciat com a principi rector de la política social i econòmica, ha de ser configurat legalment per determinar-ne el contingut i l'abast. La competència en matèria d'habitatge és de responsabilitat exclusiva de la Generalitat de Catalunya, segons estableix l'Estatut d'autonomia. A Catalunya, la configuració legal necessària per fer-lo realitat s'ha fet principalment mitjançant la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge.

La part competencial, pel que fa a la nostra ciutat, està regulada en la Carta Municipal de Barcelona des del 1998, en què queda reflectit que Barcelona aspira a disposar d'un model habitacional propi. Per poder conjuminar ambdós plantejaments va crear-se el Consorci de l'Habitatge de Barcelona l'any 1998, al qual correspon la planificació, la programació i la gestió de l'habitatge públic barceloní, tant en règim de propietat com de lloguer. En els òrgans de govern del Consorci, la Generalitat de Catalunya gaudeix de les tres cinquenes parts de participació i l'Ajuntament de Barcelona de les dues cinquenes parts restants. Malgrat això, segons informa l'Ajuntament a la Sindicatura, l'esforç econòmic del consistori és molt superior al de la Generalitat a Barcelona i molt més gran del que li pertoca per llei.

Els òrgans de govern del Consorci de l'Habitatge de Barcelona estan formats per tres cinquenes parts de la Generalitat, mentre que l'Ajuntament disposa de les dues cinquenes parts restants

L'Ajuntament també ha assumit, per iniciativa pròpia, una major responsabilitat amb la subscripció de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. L'article XVI d'aquesta manifesta que tots els ciutadans i ciutadanes tenen dret a un habitatge digne, segur i salubre, i que a aquests efectes les auto-

ritats municipals vetllen 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. Afegeix que aquests equipaments han de disposar d'estructures d'acolliment per a les persones sense llar, que puguin garantir la seva seguretat i dignitat, com també d'estructures per a les dones víctimes de violència, en particular de violència domèstica, de maltractaments, i per a aquelles que intenten fugir de la prostitució. També la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, signada per l'Ajuntament de Barcelona, estableix que la família gaudeix de la protecció de les autoritats municipals i de facilitats, en particular, en l'àmbit de l'habitatge (art. X2).

Any rere any es constata que l'accés a l'habitatge a Barcelona, juntament amb les dificultats per mantenir-lo, és un dels majors problemes per a la ciutadania

A la nostra ciutat, l'Ajuntament de Barcelona ha declarat la seva aposta ferma per assolir a la ciutat la sostenibilitat social, ambiental i econòmica abans de l'any 2030, d'acord amb l'Agenda dels 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) de les_Nacions Unides. Amb l'objectiu de disposar d'habitatge assequible, l'Ajuntament estableix, com a fita operativa, reduir la proporció de famílies que destinen més del 40 % dels seus recursos a les despeses d'habitatge per sota del 14 %, quadruplicar el parc d'habitatges de lloguer protegit i aconseguir que els desnonaments tendeixin a zero.

En els informes anuals de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució ha desenvolupat un repàs extensiu a la situació de l'habitatge a la ciutat de Barcelona, dels problemes més significatius que impedeixen el ple exercici del dret a l'habitatge digne de les persones residents, i de les mesures recomanades al llarg dels anys que continuen plenament vigents.

Any rere any es constata que l'accés a l'habitatge a Barcelona, juntament amb les dificultats per mantenir-lo, és un dels majors problemes als quals ha de fer front la ciutadania de Barcelona, i així es constata en les queixes que arriben a la nostra institució.

La transcendència de no poder disposar d'un habitatge digne i a un preu raonable té uns efectes psicosocials més profunds, ja que impedeix la realització d'altres aspectes de la vida, com són la independència personal, la formació personal, l'accés al treball, l'accés a l'oci i a la cultura, i formar una família amb els membres que es desitgi. Les persones expertes i professionals constaten que les dificultats per accedir a un habitatge estable augmenten el risc de pobresa i exclusió social, i es crea així un cercle que és difícil de trencar.

A aquestes dificultats a la nostra ciutat per garantir el dret a l'habitatge, aquest any 2020 s'hi han d'afegir les conseqüències negatives que la pandèmia ha comportat sobre l'economia a la ciutat. D'acord amb l'Anuari estadístic de la ciutat de Barcelona 2020, el nombre de persones desocupades registrades a les oficines d'ocupació de la ciutat va disparar el seu creixement des del mes de març, quan es va decretar el confinament general. La tendència s'ha mantingut durant tot l'any i al novembre del 2020 hi havia 92.401 persones desocupades registrades, fet que suposa un 32,6 %. El PIB de Barcelona, és a dir, el valor monetari de tots els béns i serveis finals produïts a la ciutat, es va contreure en el segon trimestre del 2020 en un 19,8 % respecte de l'any anterior.

L'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB) ha dut a terme l'enquesta Habitant en confinament, dirigida a les llars de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. La situació econòmica de les llars que viuen en habitatges de lloguer s'ha deteriorat en més casos i amb més intensitat que en la resta de llars.

- En el 57,6 % de les llars que viuen de lloguer ha empitjorat la situació (en el 30,4 % una mica, i en el 27,2 % molt).
- En el 44,9 % de les llars que paguen hipoteca s'ha produït un deteriorament de la situació econòmica (en el 32,5 % ha empitjorat una mica, i en el 12,4 % molt).
- En les llars que viuen en habitatges cedits o d'altres, el 43,9 % ha empitjorat la seva situació (en el 32,0 % una mica, i en el 11,9 % molt).
- Finalment, en el 31,7 % de les llars propietàries que no paguen hipoteca ha empitjorat la situació econòmica (en el 25,3 % una mica, i en el 6,4 % molt).

La crisi de la Covid-19 ha provocat un deteriorament de la situació econòmica de moltes llars, en particular d'aquelles que viuen en un habitatge de lloguer. Aquestes llars, que ja comptaven amb uns ingressos inferiors a la mitjana abans de la crisi, han sofert un empitjorament de la seva situació econòmica més gran que en la resta de llars.

En el cas de les llars en vulnerabilitat social, la situació sembla que és encara més greu. Segons informa Càritas Diocesana de Barcelona, un 42,9 % de les llars que atén, arran de la crisi de la Covid-19, no pot assumir els pagaments de lloguer o hipoteca, fet que significa que un gran nombre de persones són a les portes d'una crisi d'emergència habitacional. La mateixa entitat social exposa que un 17,3 % de les llars s'han vist obligades (o s'ho plantegen com a opció futura) a canviar a un habitatge més assequible, i que el 14,1 % de les llars ateses està sota l'amenaça de ser expulsats de l'habitatge.

Per garantir el dret de l'habitatge durant aquest període de vigència de l'estat d'alarma i paliar les conseqüències negatives que la pandèmia ha tingut per a moltes economies familiars, les diferents administracions s'han vist forçades a adoptar mesures de xoc.

Així ho va fer des d'un primer moment el Govern de l'Estat mitjançant el Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la Covid-19: suspensió dels desnonaments durant sis mesos des de l'entrada en vigor de l'estat d'alarma a les famílies que paguin un lloguer i es trobin en situació de desocupació a causa de la crisi sanitària, que hagin sofert un EERTO, que hagin vist reduïda la seva jornada per a la cura d'infants o persones grans, i a aquelles famílies afectades per altres circumstàncies que suposin una pèrdua substancial d'ingressos.

També va acordar-se la renovació automàtica de sis mesos dels contractes de lloguers en els termes i condicions vigents; una moratòria automàtica en el pagament de la renda per a aquelles persones arrendatàries en situació de vulnerabilitat; per a persones tenidores de més de deu immobles, tant públics com privats; ajudes directes al pagament del lloguer per a persones amb dificultats; moratòria al pagament de la hipoteca de tres mesos, etc.

El 7 de juliol de 2020 va adoptar-se el Reial decret llei 26/2020, de mesures de reactivació econòmica per fer front a l'impacte de la Covid-19 en els àmbits de transports i habitatge,



que ampliava el temps per sol·licitar la moratòria de préstecs hipotecaris per l'habitatge habitual i ampliava el termini per demanar la pròrroga extraordinària del contracte de lloguer d'arrendament.

A finals d'any, en data 22 de desembre de 2020, el Reial decret llei 37/2020, de mesures urgents per fer front a les situacions de vulnerabilitat social i econòmica en l'àmbit de l'habitatge i en matèria de transports, amplia l'abast temporal i subjectiu de les mesures establertes per respondre a la gravetat de les conseqüències de la pandèmia. És de destacar que s'estén fins a la finalització de l'estat d'alarma la possibilitat de suspensió del procediment de desnonament, a fi que els serveis socials puguin oferir solucions a les persones arrendatàries que es trobin en situació de vulnerabilitat social i econòmica sense alternativa habitacional, sense que aquesta situació sigui necessàriament conseqüència de la Covid-19. També s'ofereix una especial protecció a aquelles llars afectades per procediments de llançament del seu habitatge habitual, que no es derivin de contractes d'arrendament, quan hi hagi persones dependents, víctimes de violència sobre la dona o menors d'edat a càrrec.

a) Habitatge digne i adequat

Barcelona continua sent actualment una de les capitals més cares d'Espanya per viure-hi. Com ja hem dit en nombroses ocasions, per garantir el dret a l'habitatge, que és un dret essencial per al desenvolupament ple de la vida de les persones, es requereixen canvis legislatius que incideixin en la protecció i recuperació de l'ús residencial veïnal dels habitatges, que garanteixin la seguretat i estabilitat de la relació contractual, i que limitin la pujada indiscriminada dels preus dels arrendaments urbans.

De les queixes ateses per aquesta Sindicatura, s'evidencia també que les famílies més vulnerables que disposen d'un habitatge tenen greus dificultats per assumir uns lloguers que es podrien considerar assequibles i que suposen el 20 % o el 30 % dels seus ingressos, però que, sumat al pagament dels subministraments, els suposa un esforç inassolible.

En relació amb l'estabilitat del lloguer, a principis del 2019 el Govern de l'Estat va modificar el termini mínim de durada del contracte de lloguer d'habitatge, que va passar a ser de 5 anys, i 7 anys si la part arrendadora és una persona jurídica (Reial decret llei 7/2019, d'1 de març).

Per altra banda, el Govern de la Generalitat, amb el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, va establir una sèrie d'accions encaminades a combatre les situacions d'emergència habitacional, els desnonaments, augmentar el nombre d'habitatges protegits en règim de lloguer i contribuir a la moderació dels preus del lloguer en habitatges privats. Aquest Decret llei no es troba vigent perquè ha estat declarat inconstitucional pel Tribunal Constitucional per la Sentència de data 28 de gener de 2021, ja que considera que no concorren els requisits del pressupost habilitant (extraordinària i urgent necessitat) que exigeix l'article 86.1 de la Constitució espanyola per regular la matèria sobre les mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, i resulta així insuficient el rang de la norma utilitzat.

Aquest any 2020 a Catalunya s'ha aprovat La Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge, amb l'objectiu clar de contenir i moderar les rendes dels arrendaments de l'habitatge habitual. Tal com es recull en el seu preàmbul, estudis recents publicats per l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona indiquen que l'esforç necessari per accedir a l'habitatge ja està superant el dels anys d'inici de la crisi i que la taxa de sobrecàrrega de les persones llogateres que tenen lloguers a preus de mercat ultrapassa el 40 % a Barcelona i l'Àrea Metropolitana, molt per damunt de la mitjana europea i del que es considera raonable per a una economia familiar. La vulnerabilitat que en deriva es tradueix, a la pràctica, en l'expulsió de molts veïns i veïnes de llur entorn de residència, sigui per desnonament, sigui per la impossibilitat d'assumir els nous preus que s'estableixen en vèncer els contractes. Aquesta dinàmica de segregació espacial en funció de la capacitat econòmica incideix molt negativament en l'estructura urbana i en la cohesió social.

Per garantir el dret a l'habitatge es requereixen canvis legislatius que incideixin en la protecció i recuperació de l'ús residencial veïnal dels habitatges

El control i la moderació dels preus del lloguer es planteja en aquesta Llei prioritàriament fent ús de l'índex de referència dels preus del lloguer de l'habitatge que publica la Generalitat en zones declarades àrees amb mercat d'*habitatge tens*. Aquesta Llei també promou sistemes de resolució extrajudicial de conflictes mitjançant mediació i arbitratge de consum.

El Pla de l'Habitatge de Barcelona aprovat per al període 2016-2025 focalitza la seva acció en qua-

tre eixos estratègics: prevenir i atendre l'emergència habitacional i l'exclusió residencial; garantir el bon ús de l'habitatge; ampliar el parc assequible, i mantenir, rehabilitar i millorar el parc actual. Tot i els esforços per complir amb les actuacions previstes en el Pla, malauradament a hores d'ara no s'aprecia una repercussió directa en el problema d'accés i assequibilitat del lloguer.

Les dades actuals mostren que a Barcelona la mitjana del rebut mensual en el mercat del lloguer (2019) va assolir els 979 euros mensuals (14 euros/m²), una xifra que consolida la tendència a l'alça dels darrers anys. El preu del metre quadrat en els lloguers durant el segon i tercer trimestre del 2020 no mostra grans canvis. El cas més significatiu és el de Nou Barris, on el preu mitjà durant el primer trimestre del 2020 va ser d'11,5 euros/m², i en el tercer trimestre del 2020 ja havia pujat a 12,2 euros/m². Encara que és d'hora per valorar si la crisi econòmica per la Covid-19 produirà algun impacte en els preus del lloguer i de compra dels habitatges a curt i mitjà termini, ens trobem en un moment on encara es mantenen a l'alça els preus i res fa preveure que hi haurà una important baixada.

El preu del metre quadrat barceloní en els lloguers durant el segon i tercer trimestre del 2020 no mostra grans canvis

Per a moltes famílies i persones l'única sortida és conviure amb altres famílies o persones en un mateix habitatge



Aquest increment inassequible de l'habitatge, de l'esforç familiar dedicat a l'habitatge, fa que per a moltes famílies i persones l'única sortida és conviure amb altres famílies o persones en un mateix habitatge, viure en els denominats infrahabitatges, o ocupar irregularment un habitatge privat o públic, fet que genera situacions on sovint ni adults ni infants tenen les condicions adequades per al lliure i ple desenvolupament de la vida diària. La Sindicatura va publicar aquest any els resultats d'una actuació ofici que tenia per objectiu conèixer i analitzar el fenomen de l'habitatge compartit forçós a Barcelona a partir del concepte jurídic d'habitatge i del que, segons estàndards internacionals, s'entén com a habitatge digne. Aquest estudi va ser dut a terme conjuntament amb la Càtedra UNESCO d'Habitatge de la Universitat Rovira i Virgili.

S'analitza si en les situacions d'habitatge compartit forçós es garanteix efectivament el dret a l'habitatge digne o, al contrari, es tracta de situacions de “sensellarisme ocult”, concepte que es refereix a les persones amb un sostre, però sense una llar, segons la taula ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) de la Federació Europea d'Organitzacions Nacionals que treballen amb persones sense sostre (FEANTSA).

En la classificació de la taula ETHOS, quan es parla de “sensellarisme” s'inclouen aquelles persones que no tenen un sostre o refugi (refugis, allotjaments temporals, centres penitenciaris, hospitals...), i també aquelles que, malgrat tenir un refugi, no el senten com la seva “llar”. Per tant, les persones que viuen en caravanes, habitatges mòbils, barraques, “pisos rusc” o en un habitatge que no compleix els paràmetres d'habitabilitat, s'inclouen en la situació d'exclusió residencial, ja que aquests espais es consideren “habitatges inadequats”.

Segons l'ONU, els criteris que ens ajuden a determinar que un habitatge és digne són els següents:

- Seguretat jurídica de la tinença: hi ha diferents tinences per poder disposar d'un habitatge (arrendament, propietat, tinences intermèdies...), però sigui quina sigui, totes les persones han de beneficiar-se de la protecció legal contra els desnonaments i altres amenaces que afectin la pèrdua de l'habitatge.
- Despeses suportables o assequibilitat: les despeses relacionades amb l'habitatge no han d'impedir poder satisfer la resta de les necessitats bàsiques o drets humans, com el menjar, el vestit, l'educació, etc.
- Habitabilitat: l'habitatge no és adequat si no comprèn seguretat física, espai suficient, protecció contra el fred, la pluja, la humitat i altres elements externs.
- Disponibilitat dels serveis, materials i infraestructures: els i les habitants han de tenir accés a aigua potable, llum elèctrica o gas, gestió de residus, etc.
- Accessibilitat: l'habitatge ha de tenir en compte les necessitats específiques dels grups desfavorits o marginats.
- Lloc o ubicació: fa referència a la ubicació del mateix habitatge, que ha de permetre la facilitat d'accés a l'atenció sanitària o d'educació, per exemple, i també evitar la proximitat amb els focus de contaminació.
- Adequació cultural: l'habitatge ha de respectar i tenir en compte l'expressió de la identitat cultural.

Si l'habitatge de què disposen les persones ho és de manera temporal i insegura, fet que no permet programar a mitjà i llarg termini les necessitats personals i familiars, o les persones

es veuen obligades a realitzar un esforç econòmic desproporcionat, podem dir que no està garantit el dret a l'habitatge digne.

L'estudi constata una absència d'estadístiques oficials sobre la realitat dels habitatges compartits, en qualsevol de les seves manifestacions: el lloguer d'habitacions, els sotsarrendaments d'habitacions (amb el consentiment de la persona propietària o sense) i el dret real d'habitatge. La Generalitat de Catalunya ofereix estadístiques basades en les fiances del contracte de lloguer de l'INCASÒL, relacionada amb el nombre de lloguers d'habitatges sencers constituïts i renda mitjana mensual a Barcelona, però no recull els contractes de lloguer d'habitatges compartits.

L'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona aporta anualment dades actualitzades dels lloguers d'habitatges (complets, no compartits) obtingudes de diverses fonts, però és conscient de la necessitat d'incorporar dades sobre els nous formats d'oferta emergents, com el lloguer d'habitacions. També l'Anuari estadístic de la ciutat de Barcelona 2019 ofereix informació sobre els contractes de lloguer, la superfície mitjana i el preu dels habitatges per districtes, així com sobre l'accessibilitat familiar a l'habitatge, però no proporciona informació específica sobre el lloguer d'habitacions.

Aquesta dificultat per conèixer les dades té un especial èmfasi quan parlem de l'habitatge compartit “forçós” i del “sensellarisme ocult” segons la taula ETHOS, perquè és una situació pròpia de persones mal allotjades o que resideixen en “habitatges inadequats” (viure en estructures temporals o no convencionals, en habitatges inapropiats segons la legislació o en habitatge massificat) o “insegurs” (sense pagar lloguer, sota amenaça de desnonament, sota amenaça de violència).

Però el que és una realitat constatable, més enllà de les dades, és que les ja conegudes dificultats per accedir a un habitatge en propietat i l'encariment, els darrers anys, del lloguer d'un pis sencer a Barcelona ha empès moltes persones i famílies a compartir pis, o a llogar una habitació com a espai per viure-hi, de manera que l'habitatge compartit ha deixat de ser una modalitat dirigida bàsicament a estudiants i joves.

Així també ho corroboren les queixes que ha plantejat la ciutadania a aquesta institució en relació amb aquesta matèria, en molts casos vinculades a la fragilitat del dret a l'habitatge. Es tracta de persones i famílies que amb els seus ingressos no tenen accés al mercat privat. Tot i estar inscrites en el Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial de Barcelona des de fa anys, no tenen cap esperança d'obtenir una solució a curt o mitjà termini, ni en el mercat privat ni en els recursos públics, donada la insuficient resposta de l'oferta pública d'habitatges.

El perfil de les persones que s'adrecen a la Sindicatura de Greuges de Barcelona per explicar que viuen en habitacions, coincideix amb el que tots els estudis reconeixen com a grups

La Sindicatura va publicar aquest any els resultats d'una actuació ofici que tenia per objectiu conèixer i analitzar el fenomen de l'habitatge compartit forçós a Barcelona

L'habitatge compartit ha deixat de ser una modalitat dirigida bàsicament a estudiants i joves, i moltes famílies s'hi veuen obligades davant de la impossibilitat de pagar un lloguer

Es recomana la reforma del règim actual de la Llei d'arrendaments urbans (LAU) amb regulació específica del lloguer d'habitacions, per tal de garantir uns mínims de protecció

socials que s'enfronten amb dificultats estructurals específiques a l'hora de garantir el dret a l'habitatge (famílies monoparentals, persones immigrants i persones joves, entre d'altres). A aquests grups s'afegeixen persones soles, normalment majors de 50 anys, que cobren una pensió o prestació i que per diversos motius no s'incorporaran de nou al mercat laboral. Fa molts anys que viuen en habitacions de manera més o menys estable, però en la major part dels casos amb canvis continus per problemes de convivència. Per tant, davant de la manca de seguretat i perspectiva de tranquil·litat és difícil considerar que aquests espais són una "llar".

Observem que el lloguer d'habitacions no sempre està formalitzat. Especialment quan es tracta d'economia submergida i les persones estan en situació d'alta vulnerabilitat per altres circumstàncies personals. Per tant, les persones desconeixen el règim de drets, obligacions i garanties que se'n deriven, amb les problemàtiques que això implica a la pràctica, com, per exemple: si els poden incrementar el preu que tenen acordat, en quines condicions "els poden fer fora", què poden exigir a la persona propietària sobre les

condicions d'habitabilitat, quin és el procés de manteniment o reparació de desperfectes, l'ús dels espais compartits o els límits de la convivència.

Si ens atenim a les directrius de l'ONU, és clar que l'habitatge no és adequat si les persones ocupants no compten amb certa mesura de seguretat de la tinença que els garanteixi protecció jurídica contra el desnonament forçós, i altres amenaces, i és necessari que el contracte de lloguer, sigui quina sigui la forma jurídica que adopti, doni estabilitat suficient a la persona arrendatària.

Cal potenciar la formalització de contractes entre persones propietàries i les diverses arrendatàries d'habitacions on s'especifiqui clarament l'habitació objecte d'arrendament, la renda individual que s'ha de satisfer, o la durada. També caldrà pactar expressament si les despeses derivades de l'ús de les dependències comunes s'inclouen en el preu del lloguer o es reparteixen de forma proporcional entre les diferents arrendatàries, així com l'elaboració i potenciació de les guies de convivència que permetin establir unes pautes de convivència entre les llogateres, sigui la propietat de naturalesa pública o privada.

Es recomana la reforma del règim actual de la Llei d'arrendaments urbans (LAU) amb regulació específica del lloguer d'habitacions, per tal de garantir uns mínims de protecció (de la durada, de la renda, de drets) a les persones llogateres, de manera que aquest tipus de contracte no sigui utilitzat per certes persones arrendadores com una manera d'evitació de l'aplicació de la LAU.

b) Bona administració dels serveis d'habitatge i del parc públic d'habitatges

La bona administració dels serveis d'habitatge que s'ofereixen a les oficines de l'habitatge dels districtes del Consorci de l'Habitatge de Barcelona i a l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació (IMHAB), que té encomanat, entre altres funcions, la gestió del parc públic d'habitatges, centra novament un gruix important de les queixes que ha atès anualment la Sindicatura de Greuges de Barcelona en l'àmbit d'habitatge.

Tot i que aquest tema és recurrent, aquest any s'ha vist empitjorat per la crisi sanitària provocada per la pandèmia. Una bona part de les queixes ha incidit en les dificultats per accedir als diferents serveis amb el consegüent retard en les respostes i l'actuació per part d'aquests òrgans. Les queixes ateses evidencien les dificultats per relacionar-se de forma àgil i eficient amb l'Administració. La ciutadania ha exposat un col·lapse en els telèfons d'atenció al públic de l'IMHAB i en l'obtenció de cita prèvia a les oficines de l'habitatge, amb períodes superiors als tres mesos, amb tot el que això suposa en el retard en les consultes i tràmits a dur a terme.

Tot i la implementació del servei d'atenció d'Habitatge et Truca, que les oficines van posar a disposició per facilitar assessorament telefònic sense necessitat d'haver d'anar-hi presencialment, s'ha constatat que persisteix una dilació considerable en el temps d'atenció. Així mateix, les oficines de l'habitatge i l'IMHAB van establir altres canals de comunicació amb la ciutadania, com adreces de correu, però les queixes constaten que aquests nous canals tampoc han comportat una millora en l'atenció al públic, donada la manca o retard a donar resposta als correus de la ciutadania.

És evident que aquesta crisi ha tingut múltiples efectes en la societat i especialment en el funcionament de l'Administració pública i les càrregues de treball en uns serveis d'habitatge que ja suporten un alt volum de feina. Aquests serveis s'han hagut d'adaptar a les noves circumstàncies, i han reforçat la cobertura dels serveis considerats essencials i necessaris per atendre les noves necessitats de la ciutadania, però la resposta ha estat insuficient i és necessari invertir encara més esforços i recursos per garantir el dret a una bona Administració.

En relació amb l'habitatge públic, moltes de les tasques de gestió i manteniment van quedar interrompudes o posposades a causa de la Covid-19, fet que ha comportat queixes de la ciutadania. Per exemple, s'han detectat dificultats en la rescissió de contractes d'habitatges públics. Es tracta de persones que, tot i haver avisat dins del termini i en la forma escaient, no rebien resposta de com procedir per part de l'IMHAB, que no ha reaccionat a la situació amb una diligència raonable. A més del possible perjudici econòmic que aquest retard pugui suposar a les persones, l'Administració té una llarga llista d'espera de persones que necessiten un habitatge (sigui de la Taula d'Emergències o d'altres persones apuntades al Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial de Barcelona) i, per tant, aquests processos haurien d'haver estat prioritzats i agilitzats per no retardar injustificadament la recuperació de l'habitatge, i així poder posar-lo a disposició d'una altra família que ho requereixi.

Les persones residents del parc públic d'habitatges han exposat retards injustificables en la reparació dels problemes de salubritat i seguretat dels seus habitatges, precisament en un període en què la població estava confinada als seus domicilis. Quan els desperfectes poden

L'Ajuntament va aprovar una moratòria de quatre mesos, que després va ampliar a dos més, en el pagament del lloguer dels habitatges de la ciutat que gestiona l'IMHAB

comportar un perill per a la seguretat de les persones residents, les obres s'han de prioritzar i agilitzar i s'ha de donar resposta dins d'un temps raonable, recordant el deure legal que estableix l'article 21 de la Llei d'arrendaments urbans, que recull l'obligació de tota persona arrendadora de conservar l'habitatge en les condicions d'habitabilitat per servir a l'ús convingut.

D'altra banda, s'ha de destacar positivament que l'Ajuntament de Barcelona, el mes d'abril, va tenir una resposta proactiva per tal d'afavorir el conjunt de persones llogateres més vulnerables del parc públic i va aprovar una moratòria de quatre mesos, que després va ampliar a dos mesos més, en el pagament de la renda de lloguer per a totes les persones inquilines dels habitatges de la ciutat que gestiona l'IMHAB.

Enguany, el Consorci de l'Habitatge de Barcelona, en la seva tasca de foment de la rehabilitació del parc d'habitatges de la ciutat, ha impulsat una convocatòria d'ajuts a la rehabilitació d'interiors d'habitatges que permetin minimitzar l'impacte econòmic i social de la Covid-19 a la ciutat de Barcelona, i que s'adreça a aquelles persones propietàries o llogateres d'habitatges d'ús residencial habitual que han vist afectats els seus ingressos i, per tant, la seva capacitat per assumir les despeses necessàries per al manteniment de les seves llars.

c) Mesa d'Emergències d'Habitatge

Segons informa la Unitat Antidesnonaments de l'Ajuntament de Barcelona, en el període comprès entre el 14 de setembre i el 23 d'octubre de 2020, quan es va reprendre l'activitat judicial, l'Ajuntament de Barcelona va tenir coneixement de 443 ordres judicials de desnonament. Aquest gairebé mig miler de desallotjaments afectava 748 persones adultes en situació de vulnerabilitat, amb 463 infants a càrrec.

La majoria de desallotjaments afectaven famílies en situació de vulnerabilitat extrema que ocupaven habitatges buits (38,12 %). El segon col·lectiu són unitats familiars que vivien de lloguer i pagaven la seva renda amb normalitat fins que una de les persones adultes va perdre la feina, i la situació econòmica va fer materialment impossible satisfer la renda (33,41 %).

D'aquests 443 processos de desnonament, 405 es van evitar. És a dir, el 90 % dels desnonaments no es van executar gràcies a la feina de mediació (tant de la Unitat Antidesnonaments com de la resta del personal de la Xarxa d'Ofcines de l'Habitatge de la ciutat) i a la tasca de l'organització veïnal.

Aquesta feina de la Unitat Antidesnonaments de Barcelona en la prevenció dels desnonaments, en què s'activen les mesures necessàries, contrasta amb les dificultats per oferir una alternativa habitacional a la qual obliga l'article 5, apartat 6, de la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. Aquesta Sindicatura no pot deixar de fer referència al gran nombre de persones i famílies que esperen que se'ls assigni un habitatge d'emergència.

Aquest any es pot observar que ha disminuït ostensiblement el nombre de noves sol·licituds presentades a la Mesa d'Emergència Social per Pèrdua d'Habitatge: han passat de les 614 noves sol·licituds ateses el 2018, a les 486 ateses el 2019, amb una caiguda en aquest any 2020 fins a les 210 noves sol·licituds. Caldrà veure en un futur si aquesta tendència es confirma o és fruit de la situació de la suspensió dels desnonaments per a les famílies vulnerables, actualment vigent.

Malgrat aquest descens de casos nous, i que també s'ha revertit lleugerament la tendència creixent d'unitats familiars que esperen un habitatge per part de la Mesa, al desembre del 2020 hi ha encara 634 unitats familiars (648 unitats familiars al desembre del 2019). La situació real d'aquestes persones "sense llar" acostuma a ser molt precària, agreujada també per la manca d'allotjaments alternatius que han d'oferir els serveis socials, on les famílies dipositen tots els requeriments i necessitats. Aquestes persones es mantenen durant mesos en pensions i altres recursos, amb costos molt més alts que en altres alternatives habitacionals.

Actualment, el temps d'espera d'assignació d'un habitatge d'emergència pot superar fàcilment els dos anys.

Actualment, el temps d'espera d'assignació d'un habitatge d'emergència pot superar fàcilment els dos anys. El nombre d'habitatges que la Mesa ha assignat aquest any 2020 és d'una mitjana d'uns 12,66 habitatges mensuals, fet que evidencia clarament la manca de dotació necessària del Fons de Lloguer Social. Aquesta és una realitat que cal corregir, ja que la demanda ha augmentat exponencialment en referència a l'augment dels recursos disponibles. És una situació que ja fa anys que la síndica de greuges de Barcelona denuncia i reclama solucions.

Recomanacions

- Planificar i prioritzar pressupostàriament, a través del Consorci de l'Habitatge amb la Generalitat, l'adopció de mesures destinades a polítiques socials d'habitatge que permetin assolir l'objectiu de solidaritat urbana del 15 % d'habitatges principals a Barcelona abans de l'any 2027.
- Reforçar les polítiques encaminades a dotar adequadament el fons d'habitatges de lloguer social que atén l'emergència habitacional.
- Optimitzar en temps i ocupació la gestió del parc públic d'habitatges per tal de garantir-ne la plena i correcta ocupació.
- Garantir l'adequat manteniment del parc públic d'habitatges, així com fomentar mesures de convivència pacífica.
- Reforçar les polítiques d'habitatge destinades als col·lectius més desfavorits.
- Fomentar la formalització de contractes entre persones propietàries i les diverses arrendatàries d'habitacions, així com l'elaboració, potenciació i difusió de guies de convivència.
- Millorar l'eficàcia dels canals de comunicació amb la ciutadania per tal que aquesta es pugui relacionar de manera àgil i eficient amb l'Administració, sense oblidar l'escletxa digital que afecta els col·lectius de vulnerabilitat.



2.3 Educació

Abans de l'aparició de la pandèmia, l'impacte que tenien les desigualtats socials en l'àmbit educatiu era un tema que ja preocupava les administracions competents, les entitats que treballen en l'àmbit de la infància i l'educació, les persones expertes i les defensories dels drets de la ciutadania. En aquest marc, entre altres mesures, destaca l'aprovació el 2019 del Pla de Xoc contra la Segregació, per la Igualtat d'Oportunitats i l'Èxit Educatiu per al curs 2019-2020, que té com a objectius: la millor detecció d'infants en situacions socioeconòmiques i culturals desfavorides, la distribució equitativa de les places en centres escolars, la focalització de recursos específics a l'alumnat en situació més desfavorida, el suport a la innovació equitativa, així com la informació i l'atenció a les famílies durant la campanya de preinscripció. El Pla s'aprova de nou per al curs 2020-2021 i, així com inicialment s'adreçava a infants de P3 i de 1r d'ESO, en aquest curs s'amplia també a P4 i 2n d'ESO. Els esforços i mesures aplicades en aquest Pla eren molt necessàries, motiu pel qual des de la Sindicatura es valora molt positivament la seva existència i s'estarà amatent a la seva implementació, impacte i continuïtat.

No obstant això, la crisi sanitària causada per la Covid-19, s'ha afegit a les importants dificultats prèvies, i ha tingut un gran impacte sobre l'exercici efectiu del dret a l'educació dels infants. En un primer moment, en el marc del Pla d'Actuació del Procicat per Malalties Emergents, la Generalitat de Catalunya, mitjançant la Resolució SLT/719/2020, de 12 de març, per la qual s'adopten mesures addicionals per a la prevenció i el control de la infecció pel SARS-CoV-2, va establir el tancament de tots els centres i serveis del Servei d'Educació de Catalunya, amb independència de la titularitat pública o privada del centre o servei i el seu sistema de finançament, a partir del divendres 13 de març de 2020. Cal tenir en comp-

te que durant aquest període ha pres especial rellevància la ponderació de diferents drets a l'hora de protegir la salut dels infants (art. 44 de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i adolescència) sota els principis de salut pública i cautela.

En paral·lel, el Govern va decretar l'estat d'alarma mitjançant el Reial decret 463/2020, de 4 de març, en el qual establia explícitament, en l'article 9, mesures de contenció en l'àmbit educatiu i de la formació. Concretament:

1. Se suspèn l'activitat educativa presencial a tots els centres i etapes, cicles, graus, cursos i nivells d'ensenyament previstos en l'article 3 de la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, inclòs l'ensenyament universitari, així com qualssevol altres activitats educatives o de formació impartides en altres centres públics o privats.
2. Durant el període de suspensió es mantindran les activitats educatives a través de les modalitats a distància i «on line», sempre que resulti possible.

Per tant, tot i que inicialment s'interrompia l'activitat lectiva, a partir del 30 de març de 2020 es van donar orientacions i criteris de represa de l'activitat docent de manera telemàtica. D'aquesta manera, de forma abrupta, va presentar-se el repte de continuar impartint docència a distància i mantenir l'interès de l'alumnat per continuar aprenent i seguir endavant amb el curs escolar durant el confinament.

Davant d'aquesta nova realitat, entre altres mesures, el Departament d'Ensenyament, en pocs dies, va activar el Pla d'Acció: Centres Educatius en Línia amb la finalitat de proporcionar als centres educatius els recursos i eines digitals necessàries per donar continuïtat a l'aprenentatge en termes d'equitat i qualitat.

El mes de maig finalitza l'estat d'alarma i es preveu un Pla de desescalada i les fases posteriors. En aquest context, la Generalitat defineix el Pla de Reobertura de Centres Educatius, pel qual s'estableix l'obertura dels centres educatius en Fase 2 de la desescalada. Concretament a la ciutat de Barcelona, es va iniciar la fase 2 el dia 8 de juny de 2020, fet que va implicar la reobertura d'escoles i instituts a la ciutat, tot i que la docència va seguir sent telemàtica.

Al juliol del 2020, la Generalitat va elaborar el Pla d'Actuació per al curs 2020-2021 per a Centres Educatius en el Marc de la Pandèmia, el qual atén els indicadors de l'OMS sobre el baix índex de contagi dels infants i joves, i persegueix l'objectiu de garantir el dret a l'educació sota els principis d'equitat, seguretat i salut pública. Posteriorment, el mes de setembre s'adopten les Mesures complementàries mitjançant la Resolució EDU/2208/2020, de 10 de setembre, i s'adapten les mesures del Pla d'Actuació per al curs 2020-2021 per a Centres Educatius en el Marc de la Pandèmia.

Durant l'any 2020, la Sindicatura ha rebut consultes i queixes sobre la preocupació de les famílies en relació amb les dificultats i la qualitat de la docència telemàtica, així com respecte dels protocols i les garanties, en termes de salut, que suposava la represa de l'activitat presencial als centres educatius. Moltes de les consultes rebudes vinculades a la seguretat i la salut eren conseqüència de la incertesa i desconeixement dels plans d'actuació i protocols previstos per l'Administració competent.

Durant l'any 2020, la Sindicatura ha rebut consultes i queixes sobre la preocupació de les famílies en relació amb les dificultats i la qualitat de la docència telemàtica

En relació amb la docència en format telemàtic, aquesta Sindicatura considera d'especial interès posar el focus en les dificultats que ha suposat per a moltes famílies, especialment les més vulnerables.

Segons les dades del l'informe *Els alumnes de la ciutat de Barcelona en situació de vulnerabilitat durant el confinament per la Covid-19*, publicat pel Consorci d'Educació de Barcelona (maig 2020), un 10,8 % (19.406) de l'alumnat de la ciutat que cursa educació infantil de segon cicle, primària o ESO, estan en situació d'alta vulnerabilitat. El 86,7 % de les llars en situació de vulnerabilitat disposava d'Internet, i durant el confinament un 5 % (970) d'aquestes famílies no tenien accés a Internet a casa, i un 9 % (1746.54) només en disposava a través del mòbil.

Si tenim en compte que només un 59,3 % de llars en situació de vulnerabilitat disposaven d'ordinador (portàtil o de sobretaula), això implica que quatre de cada deu alumnes en situació de vulnerabilitat no disposava de tauleta o ordinador per connectar-se amb l'escola, estudiar o fer els deures durant el confinament. Entre les llars que sí que disposen de tauleta o ordinador, gairebé la meitat havia de compartir-lo amb la resta de la família.

L'informe mostra que un 18 % de l'alumnat en situació de vulnerabilitat no seguia el curs escolar a distància (xifra un 6 % superior al grup de control), segons exposaven perquè la llar no disposa de les eines per fer-ho. El 21 % ho feia precàriament.

Així mateix, segons l'enquesta sobre la bretxa digital duta a terme per l'Ajuntament de Barcelona a la tardor del 2020, prop d'un 27 % dels i les menors de 16 anys escolaritzats no van poder seguir els seus estudis de manera telemàtica durant el període de pandèmia. Si ens centrem en l'índex d'oportunitats d'aprenentatge (IOA), elaborat pel Departament de Sociologia de la UAB, com a indicador de les oportunitats d'aprenentatge durant el confinament dels i les alumnes, a partir de l'anàlisi de: les hores dedicades a les tasques escolars, el contacte en línia amb l'escola i el tutor o tutora, la realització de deures i les tasques corregides per l'escola a l'alumnat del cicle superior de primària o més gran, s'observa que entre el col·lectiu d'alumnat vulnerable i la resta d'alumnat, durant el confinament, hi ha una diferència gairebé de 20 punts (alumnat en llars vulnerables: 58,4 % de mitjana, mentre que l'alumnat de la resta de llars se situava en un 77,8 %).

Disposar d'accés a Internet i dispositius electrònics és necessari, i no només pel correcte seguiment de les activitats d'aprenentatge. El Consell Escolar de Catalunya conclouia que la bretxa digital va més enllà del fet de disposar de l'equip, i afecta també l'ús que l'alumnat és capaç de fer-ne, és a dir, les seves competències digitals.

Les xifres evidencien que, si bé l'accés a la xarxa és força generalitzat, la qualitat d'aquest accés i les possibilitats per fer un seguiment apropiat de la formació en línia o d'interactuar amb l'escola no és igual per a tot l'alumnat de la ciutat. Per tant, amb la situació d'emergència sanitària, que ha implicat l'acceleració del model d'educació en línia, ha quedat al descobert com la manca de recursos tecnològics incideix en la igualtat d'oportunitats.

De fet, el Pla d'Actuació per al curs 2020-2021 per a Centres Educatius en el Marc de la Pandèmia exposa que:

Un altre grup d'especial vulnerabilitat són els infants i adolescents amb risc social. Factors com la pobresa, la precarietat de les condicions de l'habitatge (superfície petita, manca de balcons o terrasses, nombre de persones per habitatge) o la manca d'accés a les noves tecnologies adquireixen una rellevància especial en el període de confinament i poden agreujar situacions que ja eren dificultoses per a aquests infants.

Davant d'aquesta realitat, les diferents administracions van coordinar esforços per tal de poder dotar de recursos els i les alumnes en situació de vulnerabilitat. Concretament, l'Ajuntament de Barcelona, el mes d'abril, anunciava la distribució de 5.300 dispositius connectats a la xarxa perquè l'alumnat en situació de vulnerabilitat pogués accedir a l'educació en línia. Segons les dades publicades al desembre del 2020, a Barcelona s'havien distribuït un total de 1.989 dispositius entre l'alumnat; a més del 100 % dels Mifi (router sense fil) entre l'alumnat de postobligatoris. Una distribució que va començar a mitjans de novembre del 2020. Així mateix, el mes de desembre, l'Ajuntament, a través del Consorci d'Educació, va crear un banc de préstec de 2.300 tauletes amb Internet per a l'alumnat vulnerable en confinament. Des de la Sindicatura es reconeixen els esforços de les diferents administracions, tot i que, si abans de la Covid-19 ja preocupava l'impacte de les desigualtats socials, en circumstàncies com les actuals, el desafiament de l'equitat s'ha fet més que evident.

Precisament la Taula de Ciutat Escoles i Covid-19, aprovada pel plenari del Consell Educatiu Municipal de Barcelona el 14 d'octubre de 2020, manifestava, entre altres qüestions, que: "la inversió insuficient, la segregació escolar, l'escletxa digital, les ràtios massa elevades o la poca relació de les escoles amb el seu entorn, que s'hauran de seguir afrontant per seguir transformant i millorant l'educació, més enllà de la pandèmia".

Per tant, atenent el compromís de l'Ajuntament amb l'Agenda 2030, i més concretament amb l'ODS 4 encaminat a garantir una educació de qualitat per a tothom i la igualtat d'oportunitats, i en el marc del dret de les persones a una educació de qualitat, que satisfaci objectius d'equitat i excel·lència previstos en la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona (art. 15.1), i d'acord amb els principis rectors del sistema educatiu, la síndica considera que, més enllà del període excepcional que s'està vivint, cal fer un replantejament ambiciós a mitjà i llarg termini per tal de garantir la igualtat d'oportunitats, no només en present dels nostres infants sinó també per preparar-los per al futur.

Un altre àmbit a destacar, pel seu impacte educatiu més enllà de l'estrictament escolar, és l'educació en el lleure, que també ha patit diferents moments durs durant el 2020 com a conseqüència de les restriccions

En relació amb la docència en format telemàtic, la síndica considera d'especial interès posar el focus en les dificultats que ha suposat per a les famílies més vulnerables

Cal fer un replantejament ambiciós a mitjà i llarg termini per tal de garantir la igualtat d'oportunitats i garantir una educació de qualitat per a tothom

per a la prevenció de la Covid-19. L'article 13 de la Llei 14/2010, dels drets i oportunitats en la infància i l'adolescència, defineix el dret a l'educació, i incorpora en aquest les activitats extraescolars, esportives, de lleure i les activitats culturals. I al respecte, les competències municipals poden ser àmplies, atès que la Carta Municipal de Barcelona, en l'article 123.f, estableix, com a àrea d'actuació en matèria d'educació, l'educació complementaria i extraescolar. Per tant, des de la Sindicatura es vol recordar a l'Ajuntament de Barcelona que, a través de diferents serveis, ha de treballar intensivament, ateses les circumstàncies actuals, i promoure l'educació en el lleure, a l'efecte de garantir tots els instruments necessaris per lluitar contra les desigualtats socials.

• Famílies, conciliació i igualtat

La situació viscuda també ha posat en evidència l'agreuement de dues realitats preexistents: d'una banda, la complexitat per conciliar la vida familiar i la professional de les famílies i, de l'altra, el desequilibri existent entre homes i dones respecte del que suposa l'atenció a la infància, que es pot fer extensiu a la cura de les persones que requereixen una especial atenció.

Segons l'article 17 de la Carta de Ciutadania, totes les persones tenen el dret de disposar de temps per poder compaginar la vida personal, familiar i laboral. Ara bé, la declaració de l'estat d'alarma, amb el confinament i la suspensió de les activitats escolars i extraescolars, va suposar una càrrega addicional a les famílies, i no totes ho van poder compatibilitzar adequadament amb l'activitat professional. Aquesta situació, tot i que en menor mesura, també s'ha produït posteriorment, especialment en casos de quarantena, sigui per contagi o prevenció.

La conciliació, entesa com el conjunt de mesures encaminades a aconseguir que la persona treballadora tingui unes condicions adequades que li permetin desenvolupar la seva carrera professional sense perjudicar la seva vida personal i familiar, no s'ha de concebre exclusivament com un dret laboral, sinó que està estretament lligat al concepte de protecció de la família constitucionalment reconegut (art .39 CE).

En aquesta línia, en l'àmbit europeu trobem la Recomanació 92/241/CEE de Consell, de 31 de març de 1992, sobre la cura dels nens i de les nenes. S'estima la conveniència de fomentar polítiques públiques de suport als serveis d'atenció a la infància amb l'objecte de fer com-

patible, per a homes i dones, les "responsabilitats professionals, familiars i d'educació derivades de la cura dels nens i de les nenes, per a homes i dones". La Recomanació insta els estats membres a establir serveis d'atenció a la infància no només perquè les persones progenitores puguin treballar, sinó també per rebre educació o formació per aconseguir una feina o estiguin duent a terme gestions per obtenir-la (art. 2.1).

La Covid-19 també ha posat en evidència l'agreuement de dos fets: la complexitat per conciliar la vida familiar i la professional, i el desequilibri existent entre homes i dones en l'atenció a la infància

D'acord amb les dades publicades pel Consorci d'Educació, el mes de maig del 2020, els i les alumnes d'alta vulnerabilitat van comptar amb menys ajuda presencial d'una persona adulta (un

84 % per a les activitats escolars, i 73 % per a l'estudi al marge de l'escola), mentre que en la resta de llars la xifra és lleugerament superior (88,2 % i 82,3 % respectivament).

El paper que tenen les famílies en l'acompanyament escolar evoluciona a mesura que l'infant creix. Així, mentre que una àmplia majoria (77 %) de les mares afirmen que ajuden els seus fills i/o filles habitualment o sovint a fer els deures, el percentatge es redueix al 40 % entre les mares amb fills escolaritzats a l'ESO, i al 21 % si cursen postobligatòria. En el cas dels pares, els percentatges són marcadament inferiors per a totes les franges (41 % en conjunt, 25 % quan només hi ha infants a l'ESO, i 12 % en el cas que cursin postobligatòria).

El mateix estudi posa de manifest que a l'hora d'ajudar en les tasques escolars, la mare és la figura principal en ambdós col·lectius (llars vulnerables i no vulnerables). Només un 37 % de les llars en situació de vulnerabilitat mencionava el pare com a figura d'ajuda, mentre que en les llars no vulnerables les mencions al pare eren del 68,5 %. En la mateixa línia, l'estudi *L'impacte de gènere de la Covid-19 en dades*, de l'Institut Català de les Dones, exposava que les dones s'han dedicat a la cura de fills i/o filles un 9,9 % més que els homes. També s'han dedicat més a ajudar els fills i/o filles a fer les feines escolars en un 5,8% més que els homes. Des de la Sindicatura es considera que, per tal d'assolir la igualtat de gènere, cal seguir impulsant la promoció de la corresponsabilitat en relació amb l'atenció i cura dels fills i/o filles.

2.115 famílies que han preinscrit el seu infant en alguna escola bressol municipal no han pogut accedir a la plaça. Cal seguir treballant per millorar l'oferta

Per altra banda, segons l'Institut Europeu d'Igualtat de Gènere, les responsabilitats vinculades a les cures i la inseguretat laboral limiten l'apoderament de les dones. El Consell Europeu de Barcelona, al març del 2002, ja referia, dins de l'estratègia d'ocupació reforçada, la necessitat de remoure les dificultats per a la contractació de la mà d'obra femenina i de fomentar els serveis de cura de nens i nenes.

Concretament, segons Càritas de Barcelona, un 13,3 % de les llars ateses amb menors, durant l'any 2020, ha hagut de renunciar a una ocupació o lloc de treball per fer-se càrrec dels nens i nenes. Alhora, gairebé un 3,5 % va haver de deixar sols els i les menors durant llargs períodes de temps, fet aquest agreujat en el cas de les famílies monoparentals femenines, amb poca xarxa social, o pocs recursos econòmics.

Per aquest motiu, la Sindicatura estarà amatent als resultats del projecte Concilia, un servei de cangur municipal per a famílies monoparentals amb pocs recursos, dones víctimes de violència de gènere i famílies sense teixit comunitari, per tal de facilitar-ne la participació en cursos de formació, la incorporació en el món laboral, la implicació en l'activitat social del barri i poder oferir-los moments puntuals de descans, impulsat el darrer trimestre de l'any i com a conseqüència del Pla de Xoc i en el marc de la Llei de barris.

Finalment, segons la informació municipal, en el context actual de crisi sanitària, la demanda d'escola bressol en el conjunt de la ciutat s'ha reduït un 13 %, sobretot als districtes de Ciutat

Vella i Nou Barris (24 % i 20 % respectivament). Tenint en compte que 2.115 famílies que han preinscrit el seu infant en alguna escola bressol municipal no han pogut accedir a la plaça, es considera que cal seguir treballant per millorar l'oferta. Cal afegir que entre les famílies més vulnerables, tal com també s'assenyala des del Grup de Treball d'Igualtat d'Oportunitats en la Infància del Consell Municipal de Benestar Social de Barcelona, la demanda d'escoles bressol ha de créixer, atès que és entre aquest col·lectiu que l'escolarització primerenca pot comportar més beneficis. En aquesta línia, cal treballar per assolir l'objectiu de millorar les taxes d'escolarització de 0 a 3 anys entre aquestes famílies, així com millorar, si escau, el sistema de tarifació social a les escoles bressol municipals.

Recomanacions

- Continuar sumant esforços entre les administracions per garantir a tot l'alumnat de la ciutat l'accés a la xarxa Internet i dispositius electrònics.
- Consolidar les actuacions iniciades per tal de garantir les competències digitals per a infants i famílies, especialment de col·lectius vulnerables.
- Recordar a l'Ajuntament de Barcelona que, a través de diferents serveis, ha de treballar intensivament, ateses les circumstàncies actuals, i promoure l'educació en el lleure, a l'efecte de garantir tots els instruments necessaris per lluitar contra les desigualtats socials.
- Impulsar accions encaminades a conscienciar i fomentar la corresponsabilitat entre homes i dones, especialment pel que fa a l'atenció i cura dels fills i/o filles.
- Consolidar els programes i serveis que faciliten la conciliació familiar.
- Seguir treballant per ampliar l'oferta pública d'escoles bressol municipals, i fomentar i promoure l'accés a aquestes, principalment entre les famílies o col·lectius amb més necessitats.



2.4 Salut

La salut ha estat la gran protagonista d'aquest any 2020 marcat per la pandèmia i per la crisi sanitària, ja sigui des de la implicació, confluència i l'equilibri aplicat pels poders públics, o des de la visió de la societat, que cospa la protecció i exercici d'aquest dret vinculat a la resta de drets (educació, mobilitat, medi ambient, etc.).

Aquest any gairebé s'ha quadruplicat el nombre de persones que s'han adreçat a la Sindicatura per plantejar consultes i queixes vinculades a l'àmbit de la salut pública. Principalment es refereixen a l'atenció rebuda als centres d'atenció primària i hospitals, la gestió de les prioritats d'urgència, i les dificultats per comunicar i establir contacte amb familiars ingressats (cal tenir present que l'accés i contacte de les visites amb les persones ingressades estava molt restringit, fet que provocava situacions de preocupació i angoixa). Durant l'inici de la pandèmia, la ciutadania també va denunciar la seva disconformitat amb alguns dels criteris de prevenció establerts per les autoritats sanitàries, com l'ús de mascaretes.

La Carta Municipal de Barcelona estableix quines són les competències en matèria de salut de l'Ajuntament de Barcelona, les quals tenen a veure amb aspectes relacionats amb la salut pública (com el control sanitari en edificis, aigües o venda d'aliments) i amb la sanitat (participació en la planificació, gestió i avaluació de centres, serveis i establiments instal·lats a la ciutat i que depenen del Servei Català de la Salut o l'organisme que correspongui), i també es crea el Consorci Sanitari de Barcelona, constituït per la Generalitat de Catalunya (en un 60 %) i per l'Ajuntament de Barcelona (en un 40 %), que està adscrit al Servei Català de la Salut. És a dir, bona part de les queixes ateses a la Sindicatura han hagut de ser orientades a serveis de la Generalitat de Catalunya o bé a la institució del Síndic de Greuges de Catalunya, per qüestions competencials.

Tot i això, les conseqüències de la Covid-19 a la ciutat han estat tan importants que cal fer-ne una especial menció.

• Incidència de la Covid-19 per nivell de renda i barri

Conscients que a hores d'ara encara no hi ha prou perspectiva per analitzar el fenomen, les conclusions d'alguns estudis apunten a l'existència d'una relació entre el nivell socioeconòmic i els efectes de la pandèmia, fet que preocupa a aquesta Sindicatura.

L'estudi *Impact of COVID-19 outbreak by income: Hitting hardest the most deprived*, J Public Health (Oxf), publicat el mes d'agost del 2020, realitzat durant la primera onada (26 de febrer - 19 d'abril de 2020), mostra una correlació directa entre la incidència acumulada de la Covid-19 i el nivell socioeconòmic a la ciutat de Barcelona. Alhora, en el grup de població que es troba en el quintil de renda més alt, el risc relatiu de contreure la Covid-19 és d'1 mentre que en el quintil de renda més baix és d'1,6557.

Si es compara la incidència acumulada en diferents àrees geogràfiques classificades segons l'índex de renda personal del 2016, s'observa com, en general, les àrees més desfavorides (amb rendes menors de 18.085 euros) tenen incidències més grans que les més afavorides. El mapa de la renda per càpita de Barcelona és pràcticament idèntic al mapa de la incidència del virus des del mes de juny fins ara. Les zones més empobrides de la ciutat, amb més densitat i amb més atur, coincideixen gairebé exactament amb les zones amb més afectació de la Covid-19. D'aquesta manera, el districte amb la renda més baixa va tenir una incidència 2,5 vegades més alta que el districte amb la renda més alta.

La pandèmia ha tingut més incidència i un risc de contagi més elevat a les zones de Barcelona amb un índex d'ingressos més baix

Com més pobresa, més persones malaltes. La zona zero de la pandèmia a Barcelona se situa al districte de Nou Barris i, en concret, al barri de la Trinitat Vella, on des de l'1 de juny de 2020 porten 427 casos, gairebé 4.000 casos per cada 100.000 habitants. Recentment, l'estudi *Socioeconomic Inequalities in COVID-19 in a European Urban Area: Two Waves, Two Patterns* Int. J. Environ. Res. Public Health, **2021**, 18(3), arribava a una conclusió similar: la Covid-19 ha tingut un impacte diferent segons les condicions de vida i les laborals, sumades a les desigualtats de salut ja existents. La pandèmia ha tingut

més incidència, amb un risc de contagi més elevat, a les zones de Barcelona amb un índex d'ingressos més baix, on la ciutadania té habitatges i feines més precaris i menys possibilitats de teletreballar.

Aquestes dades posen de manifest la necessitat de treballar, encara amb més força, per tal de millorar la qualitat de vida de la ciutadania.

• Impacte de la pandèmia en la salut mental

L'enquesta de seguiment de la Covid-19 a Barcelona, que elabora setmanalment l'Oficina Municipal de Dades, recull que el 49 % dels barcelonins i barcelonines asseguren que el confinament està sent molt dur o bastant dur, mentre que fins al 86 % de la població admet que sent preocupació davant de la situació que ha creat la pandèmia.

Entre els sentiments més destacats es troben: l'angoixa i la por a un possible contagi i les conseqüències que això podria tenir per a la persona i el seu entorn més immediat; el sentiment de sobrecàrrega per l'increment de la feina de les persones cuidadores; un fort impacte emocional per la mort i el dol en un context en què el comiat dels éssers estimats no s'ha pogut fer en condicions de normalitat, i un agreujament de les sensacions d'aïllament i soledat sobretot entre la gent gran. Les conseqüències derivades de la pandèmia de la COVID-19 han intensificat les soledats ja existents i n'han afegit de noves, situació que incrementa el risc d'exclusió social de qui la pateix.

La Covid-19 ha intensificat les soledats ja existents i n'ha afegit de noves, situació que incrementa el risc d'exclusió social de qui la pateix

A Barcelona hi ha gairebé 90.000 persones de 65 i més anys que viuen soles i s'espera que augmentin en els pròxims anys a causa de l'envelliment de la població. L'edat, el gènere o la renda poden incrementar el risc de patir soledat, però també les transicions (educatives, professionals, personals) a les quals ens enfrontem al llarg de la vida o situacions sobrevingudes, com ara la pandèmia de la Covid-19. Durant aquest any s'han rebut diverses queixes del veïnat barceloní que posaven de manifest la preocupació per la salut mental de persones que viuen soles. En alguns casos feien referència a veïns i veïnes que mostraven indicis d'acumulació patològica.

Alguns exemples de perfils especialment vulnerables en el context de la Covid-19 són els següents: les persones que han estat afectades per un EERTO; les dones o els infants víctimes de maltractament o violències sexuals que es veuen obligades a viure sota el mateix sostre que l'agressor; les persones amb discapacitat intel·lectual o dependència funcional que no poden assistir als centres d'educació especial o centres ocupacionals; persones grans que perden la parella i es queden soles a casa sense l'acompanyament de la família; famílies monoparentals amb fills i/o filles petits que han de treballar i no tenen possibilitat de conciliar; joves en situació precària que veuen esvair les seves expectatives professionals; adolescents que viuen una situació conflictiva amb la seva mare o el seu pare sense poder sortir de casa; infants que perden el contacte amb els seus companys i companyes de l'escola, o persones en situació irregular sense xarxa familiar ni de suport.

El confinament de les persones en espais petits, generalment sense espai exterior, amb escasses possibilitats de sortir al carrer i amb un imaginari (o no tan "imaginari") enemic exterior, podia derivar en situacions d'ansietat, fòbies, depressió o, com a mínim, conflictes familiars.

En analitzar les situacions problemàtiques derivades de la Covid-19 i del confinament, els membres de les taules de salut mental (TSM) dels districtes de Ciutat Vella, Sant Andreu, Horta-Guinardó, Nou Barris i Sant Martí i Sants-Montjuïc van identificar els efectes més visibles d'aquesta situació, especialment en persones amb problemàtiques de salut mental prèvies, algunes de les quals són:

- Augment de la simptomatologia en persones adultes.
- Augment de la simptomatologia en infants i joves.
- Augment de les tensions familiars en famílies amb alguna problemàtica.
- Desorganització i retrocés del procés de recuperació.
- Interrupció dels itineraris formatius i laborals.

La Sindicatura ha rebut consultes i queixes en què es manifestava l'angoixa de la ciutadania davant d'algunes d'aquestes situacions de dol per la pèrdua d'un o una familiar, famílies amb persones amb discapacitat que manifestaven la seva disconformitat amb el tancament dels centres d'educació especial, o famílies que manifestaven la disconformitat amb el confinament per l'impacte negatiu que tenia en el benestar emocional dels seus fills i/o filles. Si bé l'objecte de la queixa no versava sobre temes de salut estrictament, s'ha pogut constatar la gran preocupació i incertesa amb què una part de la població ha afrontat tot un conjunt de noves situacions sobrevingudes a situacions inicials molt complexes.

• El dol

Gestionar el dol sempre comporta una certa complexitat. En el cas de la Covid-19, s'hi afegia l'experiència traumàtica de no poder estar donant escalf emocional a la persona estimada que anava a traspassar. El dol complicat generarà, previsiblement, una demanda important d'atenció. I tenir cura dels i les familiars de les persones malaltes, sigui quin sigui el pronòstic, és clau. És molt important informar i acompanyar les seves famílies.

• La salut mental dels infants i adolescents

La situació de pandèmia de la Covid-19 també ha tingut un impacte significatiu en els infants i adolescents. Els canvis familiars, escolars i personals que han viscut, així com la incertesa de la situació viscuda, han provocat un seguit de neguits, pors i un estat anímic més baix.

En situacions familiars amb més estrès i dificultats socials, els problemes emocionals i conductuals dels infants i adolescents durant el confinament absolut són més greus que els de la població infantil i adolescent general. D'una banda, hi ha manifestacions més freqüents de dificultat per concentrar-se: avorriment, irritabilitat, inquietud, nerviosisme, sensacions de solitud, inquietud i preocupacions. De l'altra, les rutines diàries dels infants i adolescents amb situacions familiars amb més estrès i dificultats socials es caracteritzen per més temps davant de les pantalles, menys temps d'activitat física i hores excessives de son.

Gairebé la meitat dels infants veu deteriorada la seva salut (física, emocional i qualitat de vida en general) durant el confinament absolut, i són els infants de famílies en situacions de vulnerabilitat els més afectats.

Cal dir que el Pla de Salut Mental de Barcelona 2016-2022, que s'estava desenvolupant a la ciutat, ha hagut d'adaptar-se a les noves circumstàncies i necessitats generades per la pandèmia. En el moment del tancament del present informe, es té coneixement de la progressiva implementació de diferents recursos que han d'ajustar-se millor al context actual i donar millor resposta a noves situacions, a la qual cosa s'estarà atent des de la Sindicatura durant el 2021.

3. EL DRET A LA CIUTAT: ESPAI PÚBLIC I MOBILITAT

3.1 Espai públic

La situació d'emergència sanitària generada per la pandèmia de la Covid-19, a partir del mes de març del 2020, ha implicat que els serveis públics s'hagin situat en primera línia de gestió d'una emergència sense precedents, així com de les conseqüències en diferents nivells que se'n deriven. En aquest apartat dedicat a l'espai públic i la mobilitat, ens hem de centrar en quina ha estat la situació als carrers de Barcelona des de la declaració de l'estat d'alarma fins ara.

És en aquest context d'estat d'alarma que, des del mes d'abril del 2020, en què va iniciar-se el procés de desescalada després del confinament domiciliari, s'han dut a terme una sèrie d'intervencions a l'espai públic. Sota la denominació d'urbanisme tàctic, han comportat un replantejament dels usos i una modificació del model de ciutat que possiblement és l'avantatge del nou model d'urbanisme, amb una visió més ecosistèmica, que ja s'està implementant a les grans ciutats en l'àmbit mundial.

Fruit d'aquestes intervencions i del seu impacte en la ciutadania, la Sindicatura ha rebut diferents queixes relacionades amb l'urbanisme tàctic, com, per exemple, sobre les noves ocupacions concedides als establiments de restauració; l'ampliació de voreres; els canvis introduïts als carrils de circulació i aparcaments; els talls de circulació en determinats carrers (totals o parcials); els canvis de recorregut d'alguns autobusos, o sobre l'ús que es fa dels nous elements de mobiliari instal·lats, entre d'altres.

També vol posar-se de manifest que durant aquest any 2020 la síndica de greuges de Barcelona s'ha compromès a incentivar l'acompliment dels 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) que configuren l'Agenda 2030, aprovada per les Nacions Unides el 25 de setembre de 2015, atenent la Mesura de Govern de l'estratègia per a l'impuls de l'Agenda 2030 de Barcelona, presentada en el Plenari del 31 de gener de 2020. Per aquest motiu, s'assumeixen com a propis els ODS en la tramitació de totes les queixes que fan referència a algun dels cinc àmbits d'actuació en què es basa l'Agenda 2030, i que tant són d'aplicació en aquest apartat dedicat a l'espai públic i la mobilitat:

- Persones (no deixar ningú enrere).
- Prosperitat (economia més responsable i inclusiva).
- Planeta (cuidar el medi ambient).
- Pau (societats justes i pacífiques).
- Aliances (enfortir aliances entre governs, sector privat i societat civil).

La denominada Nova Agenda Urbana contribueix a la implementació i la localització integrades de l'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible i a la consecució dels ODS i les seves fites, inclòs l'objectiu 11 d'aconseguir que les ciutats i els assentaments humans siguin inclusius, segurs, resilents i sostenibles.

Fruit de les intervencions a l'espai públic i del seu impacte en la ciutadania, la Sindicatura ha rebut diferents queixes relacionades amb l'urbanisme tàctic

La síndica ha obert una actuació d'ofici per analitzar les possibles afectacions de l'urbanisme tàctic en els drets de la ciutadania

aconsegueixin l'equilibri entre l'urbanisme i el medi ambient (art. XIX); així com el dret a la circulació i la tranquil·litat (art. XX).

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat preveu el compromís de les ciutats signatàries a garantir el dret a la ciutat, el qual inclou, entre d'altres, la qualitat de vida (article I), i posa un especial èmfasi en la protecció dels col·lectius vulnerables. També inclou altres drets més específics, com són el dret a un medi ambient sa (art. XVIII), a un urbanisme harmoniós i sostenible, que procuri una relació harmoniosa entre l'hàbitat, els serveis públics, els equipaments, els espais verds i les estructures destinades als usos col·lectius, i recull el dret dels ciutadans i ciutadanes a la participació per assolir una planificació i una gestió urbanes que

Tenint en compte aquests compromisos i, atès que la ràpida implantació d'aquest tipus d'urbanisme tàctic s'ha incrementat de manera exponencial durant aquest període, s'ha considerat adient analitzar les possibles afectacions sobre els drets de la ciutadania.

En primer lloc, per poder objectivar les causes i els objectius de les intervencions temporals a l'espai urbà a partir de la declaració de l'estat d'alarma, s'ha d'introduir el marc general per poder tenir una visió més àmplia, i centrar el debat sobre l'urbanisme tàctic en relació amb els nous models urbans i tendències socials actuals. Seguidament, és necessari fer una caracterització de les intervencions temporals a l'espai urbà, motivades per la pandèmia. D'aquesta manera es podran analitzar els punts forts i els punts febles o millorables d'una sèrie de casos estudiats, amb la intenció d'identificar oportunitats de millora i eliminar, en la mesura del possible, els elements menys adients. És d'aquesta manera que la síndica ha emès una sèrie de recomanacions, fruit de l'actuació d'ofici recentment finalitzada, amb la voluntat que ajudin els i les responsables municipals a prendre decisions encaminades a millorar l'aplicació, el disseny, l'ús i el seguiment de l'urbanisme tàctic a Barcelona.

Fent referència a aquest treball de la Sindicatura, hem de ser conscients de les complexitats que engloba una situació d'emergència sanitària com la que vivim, i no hem d'oblidar que el nostre estudi se centra en la perspectiva dels drets humans a la ciutat i en l'aplicació dels principis de la bona Administració, ben presents al llarg de tot aquest informe. Per tant, no té la voluntat de ser un estudi científicotècnic sobre la temàtica, sinó que parteix de la preocupació per la possible afectació de drets a les persones amb la nova organització de l'espai públic.

a) L'emergència sanitària i la situació als carrers de Barcelona

Com bé hem anat repetint, el 14 de març de 2020 el Consell de Ministres aprova el Decret d'estat d'alarma. Es confina tota la població de l'Estat espanyol i s'atura bona part de l'activitat industrial, comercial i de restauració. En principi es preveu un estat d'alarma de dues setmanes. Es limita radicalment el dret a la mobilitat dels ciutadans i ciutadanes i tothom és

confinat al seu domicili, excepte determinats supòsits regulats. Atenent l'evolució negativa de la pandèmia i la situació sanitària, es va prorrogar l'estat d'alarma i les condicions de confinament domiciliari fins al diumenge 26 d'abril, quan després de quaranta dies es fa efectiva una primera mesura de relaxament: entre les 9:00 i les 21:00 h es permet sortir els i les menors fins a 14 anys, acompanyats d'una persona adulta, no més d'una hora i sense allunyar-se més d'un quilòmetre del domicili.

Després de més de quaranta dies de confinament, els ciutadans i ciutadanes ocupen els carrers de forma massiva. S'assisteix a una situació paradoxal en què la mateixa població surt massivament als carrers i places, alhora que es queixa de la impossibilitat de passejar pel carrer a causa de la manca d'espai hàbil per als vianants.

El 28 d'abril de 2020 el Govern espanyol presenta el seu pla de desescalada en quatre fases per recuperar una nova normalitat. La desescalada, més que alleujar els primers símptomes físics i psíquics del confinament, es planteja també com un intent de reactivar l'economia. S'anuncia que, a partir del 2 de maig, es podrà sortir a fer esport o a passejar una persona sola o amb les persones amb què s'està confinat, i s'inicia un procés de desescalada progressiu, condicionat a indicadors epidemiològics i sanitaris, fet que fa preveure un ús intensiu de l'espai públic, especialment el destinat a vianants. Per tant, era necessari adaptar l'espai públic als usos i amplades que la situació excepcional requeria.

És en aquest context d'urgència sanitària quan calia trobar l'equilibri entre facilitar la mobilitat a la ciutadania i aplicar criteris de protecció de la salut, com és la distància de seguretat. Va ser llavors quan es van prendre les mesures d'urgència, entre les quals les accions vinculades a l'urbanisme tàctic, en el Plenari Municipal de l'Ajuntament de Barcelona de data 25 d'abril de 2020.

Tot i la finalització del primer estat d'alarma el 21 de juny de 2020, atenent l'evolució de la pandèmia i els seus efectes sobre la salut, en data 25 d'octubre de 2020 es va decretar un segon estat d'alarma, el qual ha estat prorrogat fins al 9 de maig de 2021. Per tant, les limitacions i condicionants sobre els desplaçaments i les activitats de la ciutadania s'han mantingut en major o menor mesura fins a la data, fet que incideix en la dinàmica de la ciutat i, en concret, en els usos de l'espai públic.

Tot i que moltes de les valoracions efectuades parteixen de l'anàlisi de mesures adoptades a partir d'una situació d'excepcionalitat, les recomanacions estan orientades basant-se en una previsió d'un major ús de l'espai públic com a conseqüència de les mesures que formen l'urbanisme tàctic.

El confinament va deixar imatges insòlites, especialment als barris més acostumats al tràfec turístic, de carrers buits i comerços tancats. L'absència de cotxes va permetre recuperar els balcons com a espai de lleure dins de casa. No només per la necessitat de sortir fora de la població confinada, sinó per una inèdita qualitat de l'aire de Barcelona. Les restriccions durant el confinament van fer caure dràsticament el trànsit de Barce-

El 25 d'abril de 2020, en el Plenari Municipal de l'Ajuntament de Barcelona, es van prendre les mesures d'urgència, entre les quals les accions vinculades a l'urbanisme tàctic

Les restriccions durant el confinament van provocar una disminució considerable de les queixes presentades en aquesta Sindicatura en matèria d'espai públic

lona. I durant aquest període, com és d'evidenciar, van disminuir considerablement les queixes presentades en aquesta Sindicatura per molèsties generades pel funcionament d'activitats diverses i usos inapropiats o incívics de l'espai públic, i van augmentar altres tipus de queixes per molèsties, principalment generades per qüestions de veïnatge, que ja han estat tractades en el primer bloc d'aquest informe, en referència a la bona Administració.

A les mesures restrictives del confinament, s'hi sumaven unes condicions meteorològiques, de vent i pluja, favorables per als indicadors de qualitat ambiental. Segons l'Agència de Salut Pública de Barcelona (ASPB), entre el 14 de març i el 2 d'abril de 2020, la contaminació per diòxid de nitrogen (l'NO₂ és l'indicador principal de les emissions del trànsit) havia caigut un 69 %. Per primera vegada, la qualitat de l'aire a Barcelona entrava dins dels paràmetres recomanats per l'OMS.

Els estudis sobre impacte acústic, com en el cas de la contaminació per diòxid de nitrogen, també coincidien a assenyalar millores mai assolides abans. Artèries principals, com la Gran Via de les Corts Catalanes, el carrer Aragó o la Diagonal, havien deixat de ser espais sorollosos.

En la nova conscienciació d'una Barcelona menys contaminada i sorollosa, com a motor de canvi en el tractament de l'espai públic, s'hi afegia un altre factor, potser menys positiu i, en tot cas, d'una urgència inqüestionable: la necessitat de disposar de prou espai al carrer perquè els i les vianants poguessin circular amb un grau de densitat prudent respecte dels riscos de contagi.

Les mesures d'urgència adoptades per l'Ajuntament de Barcelona en el Ple del 25 d'abril de 2020 tractaven d'anticipar-se a la necessitat d'espai públic a mesura que les fases de la desescalada s'anessin implementant. Les mesures se concentraven fonamentalment en temes de mobilitat, ja que es preveia un augment de desplaçaments de vianants.

b) El concepte i l'ús de l'urbanisme tàctic

És important recordar que la millora de les condicions sanitàries a les ciutats per lluitar contra les malalties infeccioses ha estat des de fa temps, segles, podríem dir, un dels motors de renovació urbana, i també que avui dia hi ha molts altres factors que també atempten contra la salut humana, com ara els habitatges deficients, la sobreocupació o la contaminació de l'aire, entre d'altres.

L'estratègia One Health de l'OMS adverteix que la urbanització i el canvi urbà comporta riscos creixents en termes de malalties d'interfície animal-humà. Per aquesta raó, promou estudiar la relació entre la planificació urbana i la seguretat sanitària a través d'una perspectiva de "sistemes" per a la salut.



Tot i que ja existeixen antecedents sobre estratègies urbanes en relació amb la salut en diversos aspectes, moltes ciutats no estaven preparades per a la pandèmia, sobretot aquelles on no s'havien prioritzat polítiques urbanes. No obstant això, es destaquen alguns exemples, com és el cas de les ciutats angleses, que abans de la pandèmia ja comptaven amb una àmplia xarxa de parcs i espais oberts accessibles.

A causa del creixement demogràfic massiu i de la concentració de població a les ciutats, repensar els hàbitats urbans és i continuarà sent un dels principals problemes que la humanitat i el planeta han de tractar, ja que es preveu un creixement de la població global sostingut i una concentració encara més gran de persones a les ciutats.

La majoria d'aquests problemes es poden trobar en dos factors principals, sovint interrelacionats: l'abús de la natura i la desigualtat social. El primer fa referència als problemes de supervivència i al llegat malmès, si no ho corregim, que deixarem a les properes generacions: emergència climàtica, malbaratament energètic o contaminació, entre d'altres. El segon fa referència a problemes de convivència: abús de poder, concentració de riquesa i oportunitats, segregació espacial, etc.

En els nous plantejaments de model urbà, en l'àmbit social, econòmic i urbanístic, hi ha un consens científic suficient, tot i que no pas indiscutible, per afirmar que el tipus de model urbà que ofereix més esperances per afrontar amb èxit les emergències ambientals i socials és el d'una ciutat compacta (densitat edificatòria, distribució d'usos, percentatge de verd...), complexa (diversitat d'usos i funcions), metabòlica (eficiència dels fluxos de materials, aigua i energia) i cohesionada socialment (convivència entre les persones que habiten l'espai urbà). Quatre grans eixos íntimament relacionats en què es basa la planificació ecosistèmica.



L'urbanisme tàctic es caracteritza per la immediatesa i l'economia però, malgrat l'escassa inversió en temps i recursos, pot aconseguir un gran impacte social

Els instruments de planejament i desenvolupament urbà s'estructuren segons dos eixos: l'escala (territori, àrea metropolitana, ciutat, barri, edifici) i l'aproximació (estratègia o tàctica). Si bé l'escala és un concepte clarament establert, la distinció entre estratègia i tàctica no ho és tant. L'estratègia és un pla general o un conjunt d'objectius, mentre que les tàctiques són les accions específiques per aconseguir-los. De manera bàsica, l'estratègia defineix el “què” i el “per què”, mentre que la tàctica el “quan” i el “com”.

Prenent totes aquestes qüestions en consideració, es pot estructurar el camp de l'urbanisme en tres grans grups: planejament, projecte urbà i urbanisme tàctic. Mentre que els dos primers conceptes formen l'urbanisme tradicional (el planejament; així com, en menor mesura, el projecte urbà), que planifica grans projectes i infraestructures que transformen la ciutat, però que per executar-los cal una gran inversió tant en temps com en recursos, l'urbanisme tàctic és l'estadi d'intervenció urbana d'escala menor, velocitat major i component tàctic major. Per tant, es refereix a projectes de petita escala, baix pressupost, que utilitzen la capacitat agent de l'arquitectura i el disseny per intervenir en l'espai urbà amb la intenció d'experimentar amb petits canvis graduals per millorar el nostre entorn, per tal de generar un impacte positiu directe sobre l'espai públic i la ciutadania.

En la seva accepció més comuna, l'urbanisme tàctic es basa, especialment, en accions d'escala petita que tenen un propòsit més gran. En l'eix temporal, se centra en accions ràpides amb un

efecte transformador tant immediat com acumulatiu a llarg termini. L'urbanisme tàctic, en definitiva, es caracteritza per la immediatesa i l'economia, però, malgrat l'escassa inversió en temps i recursos, pot aconseguir un gran impacte social, prioritzant la persona, la mobilitat, la salut i la resta de drets dels i les habitants.

Recentment, l'urbanisme tàctic, tant a Barcelona com a la resta del món, s'ha vist associat gairebé exclusivament a mesures urbanístiques d'urgència relacionades amb la necessitat de guanyar espai per als ciutadans i ciutadanes en el context de la pandèmia. Els formats més habituals són temporals i reversibles, com ara talls puntuals del trànsit, zones per a vianants o jocs infantils pintats sobre l'asfalt, elements que delimiten espais per a terrasses en zones d'aparcament, o ampliació de voreres al costat de carrils de circulació rodada. Cal tenir present, però, que el concepte i la pràctica de l'urbanisme tàctic son molt més amplis, i molt anteriors a l'actual crisi sanitària.

Precisament Barcelona ha estat una de les ciutats pioneres a explorar els camins d'aquesta aproximació tàctica a l'urbanisme, des dels petits projectes urbans de la Barcelona preolímpica que, com a actuacions ràpides, econòmiques i de gran impacte social, es podrien considerar els veritables precursors de les intervencions tàctiques, fins a les experiències de disseny, ús i gestió temporal de l'espai urbà, com ara la superilla pilot del Poblenou, o la més recent superilla de Sant Antoni. I més anteriorment, el pla de l'Eixample de Barcelona, conegut com a Pla Cerdà, ja desenvolupa la idea de blocs de ciutats (que ell anomenava inter-vies) i suggeria la possibilitat d'establir jerarquies de mobilitat entre els carrers que donarien lloc a unitats d'escala més gran. El Pla Director de Barcelona de 1954 va consolidar aquesta idea que es va fer realitat sobretot a la part central del Districte de Sant Martí. Però la conceptualització contemporània del model de superilla es deu a la idea d'un nou model de mobilitat que té una enorme influència en el transport, i també en els fronts ecològic i social, i ofereix, potencialment, una millora de la qualitat de l'aire, la contaminació acústica, el verd, l'espai públic i la vida cívica.

L'urbanisme tàctic, tant a Barcelona com en altres ciutats, s'ha vist associat gairebé exclusivament a mesures d'urgència per la necessitat de guanyar espai per als ciutadans i ciutadanes en el context de la pandèmia

Sobre les noves mesures adoptades en clau d'urbanisme tàctic, la síndica ha rebut queixes principalment sobre el canvi forçat per la nova distribució de l'espai d'ubicació d'alguns contenidors de recollida de brossa, per les molèsties que suposen a les seves persones usuàries el desplaçament que comporta. La ciutadania també s'ha dirigit a la Sindicatura per mostrar la seva disconformitat amb les ampliacions d'espai públic destinat als establiments de restauració en zones que possiblement abans del confinament eren més tranquil·les pel que fa a la presència de persones, i amb aquestes ampliacions s'ocasionen més molèsties acústiques. També s'han rebut queixes sobre els aspectes següents: nivells elevats de contaminació atmosfèrica i acústica; organització d'alguns entorns escolars, i afectacions al transport públic i privat que han comportat accions com les englobades en el programa Obrim Carrers.

c) El dret a la ciutat

La Carta Europa de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat defineix, en l'article I, el dret a la ciutat, l'espai col·lectiu que pertany a tothom que hi habita, que tenen dret a trobar-hi les condicions per a la seva realització política, social, i econòmica, i estableix que les autoritats municipals han d'assumir el foment de la dignitat i la qualitat de vida de tota la seva població. El dret a la ciutat està explícitament reconegut en la Resolució 71/256, de 23 de desembre de 2016, de les Nacions Unides, que recull la Declaració de Quito sobre ciutats i assentaments humans sostenibles per a tothom, coneguda com la Nova Agenda Urbana, que, entre altres compromisos, estableix:

- reorientar la manera de planificar, finançar, desenvolupar, administrar i gestionar les ciutats i els assentaments humans, reconeixent que el desenvolupament urbà i territorial sostenible és un element indispensable per assolir el desenvolupament sostenible i la prosperitat per a tothom (...),
- adoptar enfocaments de desenvolupament urbà i territorial sostenibles i integrats, centrats en les persones, que tinguin en compte l'edat i el gènere, mitjançant l'aplicació de polítiques, la formulació d'estratègies, la creació de capacitat i l'adopció de mesures a tots els nivells, sobre la base de factors impulsors del canvi,
- i no només promoure, sinó fer realitat el desenvolupament urbà sostenible.

Tot i que el dret a la ciutat no el trobem regulat de manera específica en la nostra legislació, sí que en trobem algunes referències; entre d'altres, l'article 3 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana, on es fa una menció a la interconnexió entre el desenvolupament sostenible, competitiu i eficient del medi urbà (...) b) a la regeneració i renovació dels teixits urbans existents, quan siguin necessàries per assegurar als ciutadans i ciutadanes una adequada qualitat de vida (...).

Finalment, en el cas de la ciutat de Barcelona, la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona reconeix el dret de les persones a trobar-hi les condicions socials, econòmiques, polítiques, culturals, ambientals i d'accessibilitat universal per viure-hi dignament (art. 4).

Per tant, si bé podem considerar que és un dret abstracte, implica entendre la ciutat no només des del marc geogràfic i d'ordenació del territori, sinó com a espai col·lectiu on les administracions han de garantir els drets humans, i especialment aquells que afecten col·lectius més vulnerables. Concretament, i en relació amb el tema que ens ocupa i en la lògica definida en la Nova Agenda Urbana, la qualitat de vida a la ciutat està estretament lligada a drets com són la mobilitat sostenible, l'urbanisme harmoniós, el medi ambient i la salut.

d) Anàlisi i valoració de les intervencions dutes a terme a l'espai públic

De les observacions dutes a terme d'un mostreig de diferents localitzacions extretes de la matriu general d'intervencions executades a la ciutat, es destaca el següent:

Sobre l'accessibilitat: en nombroses ocasions no es resol de manera clara l'accessibilitat per a persones amb mobilitat reduïda i en algunes de les pacificacions, tant d'entorns escolars com d'ampliació de voreres, l'accés, el paviment i els mobiliaris incorporats no compleixen amb al-

guns requisits bàsics, com comptar amb guals per a un millor accés o disposar de mobiliari inclusiu, per exemple.

En les diferents intervencions, siguin pacificacions d'entorns escolars o ampliació de voreres amb els seus respectius talls de carrers (laterals o xamfrans), a més de la dificultat motora, caldria incloure-hi altres dificultats, com la visual i l'auditiva, ja que no s'observen elements que les abordin. Tampoc es troba informació escrita i de símbols, aquests es relacionen més amb la senyalística viària que amb una comunicació inclusiva.

Tot i que no consten queixes rebudes en referència a l'accessibilitat amb motiu de les actuacions d'urbanisme tàctic a partir de l'esclat de la pandèmia, l'observació *in situ* de moltes de les intervencions dutes a terme evidencia que cal una millora en aquest aspecte.

Sobre els usos: si bé una gran part de les intervencions busquen fer front als requisits d'espai que imposa la pandèmia, en molts casos s'observa un ús que és més espontani i que deixa en evidència que la necessitat és anterior a la crisi, com s'observa en els casos de les pacificacions d'entorns escolars. A les hores de sortida de l'escola, s'observa un ús considerable de l'espai per part de diferents generacions, que fins i tot no mantenen les distàncies de seguretat que s'estableixen. Tant els pares i mares, durant l'espera, com els nens i nenes quan surten de l'escola, es dispersen i utilitzen els elements disponibles, sobretot transformant el seu ús per socialitzar

La qualitat de vida a la ciutat està estretament lligada a drets com són la mobilitat sostenible, l'urbanisme harmoniós, el medi ambient i la salut

En nombroses intervencions del denominat urbanisme tàctic, no es resol de manera clara l'accessibilitat per a persones amb mobilitat reduïda



i jugar, tal com s'observa en elements de fusta o esferes de formigó que, sense ser pròpiament un mobiliari de repòs (banc) o de joc infantil (tobogan), es converteixen de manera orgànica en elements socials i lúdics.

Ja hem indicat que la Sindicatura ha rebut diverses queixes en referència a la nova configuració dels entorns escolars i que la majoria han estat derivades al consistori per tal que sigui coneixedor de les reclamacions de la ciutadania abans d'intervenir supervisant l'actuació municipal per part d'aquesta institució.

D'altra banda, s'observen usos confusos en certes intervencions que no incorporen una comunicació clara. Com a exemple, el tall lateral de la Via Laietana, que és utilitzat simultàniament i de manera desordenada per bicicletes, monopatinis i, eventualment, vianants. Aquesta simultaneïtat de modes de mobilitat tova, sumada a les diferències que aquesta ampliació de vorera presenta en el seu trajecte, tant en les dimensions (hi ha trams molt estrets) com en els elements de seguretat que limiten amb la calçada (no sempre n'hi ha), generen confusió i que sovint es percebi com un trajecte menys segur, cosa que provoca una certa por que en limita l'ús.

Una cosa semblant passa amb algunes ampliacions de terrasses ubicades en talls laterals que, si bé utilitzen elements físics per limitar amb la calçada, el seu ús habitual es veu afectat a causa de la seva mida sovint reduïda, i més encara en els casos de terrasses situades en vies de molta circulació. L'alt trànsit vehicular no només pot provocar por, sinó que fa que els nous espais d'ús per a vianants siguin menys habitables per la contaminació sonora i olfactiva produïda pels vehicles de motor.

No obstant això, i com ja hem indicat, les queixes rebudes són per part de les persones veïnes afectades acústicament per l'ús d'aquestes ampliacions de terrasses autoritzades, més que pels usuaris i usuàries d'aquestes terrasses.

Sobre la seguretat: l'element de seguretat més utilitzat han estat els prefabricats de formigó armat coneguts com a New Jersey. Si bé han estat molt criticats per ser elements molt durs, d'una escala, un acabat i un disseny pensat per a infraestructures viàries i no per a l'espai públic, el cert és que s'han utilitzat massivament atenent que garanteixen la seguretat, segons la seva homologació, si es produeix l'impacte d'un vehicle en moviment. En aquest sentit, cerquen generar un límit segur entre l'espai del cotxe i els nous espais d'usos per a vianants situats temporalment en calçada. A banda d'aquests trets, cal afegir que són molt senzills d'instal·lar i tenen un cost molt reduït.

Un altre dels elements de seguretat més comuns és la barana d'acer, utilitzada en moltes intervencions, sobretot en les pacificacions d'entorns escolars. No obstant això, no totes aquestes intervencions compten amb aquest element, com és el cas del tall lateral de l'institut Viladomat, que només compta amb testos cada cert tram, fet que pot incidir en alguns riscos. Malgrat ser un element que marca un límit clar amb la calçada i evita físicament que els usuaris i usuàries la traspassin, la barana metàl·lica no evita que un vehicle en moviment la pugui traspassar.

Un altre element important és la comunicació visual desenvolupada en diversos dels entorns escolars, generalment disposada al paviment per indicar les zones habitables i en alguns casos

alertar els vehicles motoritzats que transiten per la zona. En el cas de la plaça Sant Miquel, s'aprecia la incorporació d'un nou enllumenat que aporta més seguretat.

Cal destacar que les queixes rebudes enguany quant a la seguretat fan més referència a l'ús incívic o no disciplinat de certs vehicles de mobilitat personal pels riscos que poden suposar a les persones vianants.

Sobre la logística: s'ha comprovat que s'han eliminat espais d'estacionament temporal de càrrega i descàrrega. En pacificacions del tipus ampliació de voreres per mitjà de talls laterals, com són, per exemple, els casos dels carrers Consell de Cent o Rocafort, s'aprecia com els vehicles de càrrega i descàrrega utilitzen les zones que estan pintades per a ús de vianants pel fet que no hi ha previstes zones de càrrega i descàrrega i DUM.

La síndica ha tingut coneixement de la disconformitat i preocupació que la reducció de places de càrrega i descàrrega ha generat en diferents col·lectius, sobretot del teixit comercial i de la restauració, així com dels riscos que comporta per a la ciutadania, i és necessari un redimensionament de manera urgent.

En el cas de talls de carrer en cap de setmana, el pas de vehicles de càrrega i descàrrega i vehicles d'emergència és permès, de manera que la pacificació temporal no interfereix amb les necessitats comercials o de seguretat, bombers i ambulàncies. El mateix passa en els tancaments de carrer, com és el cas de la Gran Via.

La síndica ha tingut coneixement de la disconformitat que la reducció de places de càrrega i descàrrega ha generat en diferents col·lectius, sobretot del teixit comercial i de la restauració

D'altra banda, els nous carrils bici també han afectat la ubicació d'aparcaments de vehicles i motos. S'aprecia, en alguns casos, certes dificultats en termes de càrrega i descàrrega, ja que la suma d'un nou carril bici i la reubicació d'aparcaments i contenidors d'escombraries provoquen que els camions hagin d'aturar-se en el segment de calçada restant, cosa que dificulta el trànsit vehicular.

Moltes de les intervencions implementades obliguen a replantejar la ubicació dels contenidors de residus, fet que ha comportat queixes de la ciutadania. En alguns casos, només ha suposat el seu trasllat proper sense afectar les condicions pròximes per desenvolupar les activitats habituals. No obstant això, hi ha altres casos més desfavorables quant a la seva ubicació, com és el cas d'alguns carrils bici, on per llençar la brossa cal posicionar-se gairebé en el mateix carril bici, donat el petit espai disposat per a l'acció, situació que podria posar en risc tant les persones vianants com els i les ciclistes. Si bé aquestes ubicacions són correctes en relació amb la logística de la retirada dels residus, haurien de disposar-se de manera diferent per evitar aquests conflictes.

D'altra banda, cal preguntar-se per la gestió del manteniment de les intervencions temporals, especialment en els casos de talls laterals i ampliació de voreres que inclouen mobiliari i que

no estan vinculades a escoles o terrasses. La síndica és coneixedora que des del consistori es fa un seguiment de les actuacions dutes a terme, però creu que caldria posar-hi més esforç intensificant el control i avaluant *in situ* les intervencions, per evitar situacions que podrien considerar-se desateses per manca de coneixement real de la situació.

Sobre la comunicació: s'observa un dèficit de comunicació a diversos nivells, tant pel que fa a les raons de fons per engegar la campanya d'intervencions d'urbanisme tàctic d'emergència, com pel que fa a les maneres d'utilitzar-les en una ciutat sotmesa a lògiques circulatòries diferents de les habituals i assumides per la població. Aquest dèficit comunicatiu ha pogut incidir a augmentar la confusió i generar, puntualment, alguns problemes de seguretat.

Es podria dir que hi ha una comunicació molt visual i d'alt impacte en el mateix lloc d'intervenció, principalment pels colors i patrons cridaners que s'utilitzen. Tot i això, cal preguntar-se si aquesta és la millor manera de procedir, més enllà de la comprensible voluntat d'identificar de manera molt clara les noves intervencions, especialment quan s'ha guanyat espai per a usos cívics en detriment de la mobilitat vehicular.

El fet de valorar les intervencions dutes a terme a l'espai urbà motivades per l'emergència sanitària passa per considerar en el grau just cada una d'aquestes decisions i, també, les causes i condicions que les envolten. L'oportunitat de veure de quina manera l'urbanisme pot afrontar

S'observa un dèficit de comunicació a diversos nivells, tant pel que fa a les raons de fons per engegar la campanya d'intervencions d'urbanisme tàctic d'emergència, com pel que fa a les maneres d'utilitzar-les

amb més eficàcia episodis similars a l'actual, permet reflexionar també sobre quines lliçons es poden aprendre per tal de dissenyar una ciutat més saludable. S'ha d'aprofitar al més alt nivell, i en concordança amb l'article 102 de la Carta Municipal de Barcelona, que indica que, amb un compromís de ciutat sostenible, l'Ajuntament ha de formular i mantenir polítiques dirigides a la preservació, la restauració i la millora del medi ambient urbà natural i, en particular, a assegurar la bona qualitat de l'aigua i de l'aire, l'adequat nivell de soroll, la qualitat de l'espai públic i el manteniment i la promoció de la salut pública.

En aquest sentit, és importantíssim afavorir la participació ciutadana, ja que, tot i que no serà vinculant per a la decisió que finalment adopti l'Administració, tal com disposa l'article 154 del Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya, sí que pot ajudar i guiar l'actuació administrativa per tal d'aconseguir la millor solució o, si més no, la més satisfactòria d'entre totes les possibles. Tal vegada, comptar amb una bona comunicació com a pauta en les intervencions a l'espai urbà facilitaria la garantia d'aquest dret fonamental.

Per concloure aquest apartat, es considera que les accions tàctiques s'han orientat, amb més o menys fortuna, a eliminar espai per al vehicle privat per generar espai per al ciutadà o ciutadana. Malgrat que encara de manera incipient, els espais guanyats al cotxe es comencen a entendre com a espais urbans que fomenten l'exercici de tots els drets dels ciutadans i ciutadanes,

tal com s'estableix en l'objectiu principal de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona, i no només el dret a la mobilitat. Així, els nous espais urbans han de promoure activitats que acullin els drets a l'aprenentatge, el lleure, la salut, l'expressió artística, la producció, l'intercanvi, la democràcia i l'activisme polític, entre d'altres, sense perdre de vista el necessari dret a la mobilitat (tant d'emergència com habitual, tant col·lectiva com individual, tant pública com privada), d'acord amb els principis de llibertat de la ciutadania i el respecte a les altres persones, tal com preveu l'Ordenança sobre els usos i els espais públics, que regula tant els usos com les activitats que es duen a terme a les vies i els espais destinats a l'ús públic de titularitat municipal.

Des d'aquest punt de vista, les intervencions temporals realitzades com a resposta a la crisi de la Covid-19 tenen un doble rol: en primer lloc, reconquereixen espai urbà a l'hegemonia del cotxe i, en segon lloc, permeten experimentar noves relacions humanes a l'espai públic, que eventualment poden ser consolidades mitjançant intervencions de caràcter més definitiu, com ja ha anunciat el consistori que té intenció de fer, amb l'espai guanyat per a les terrasses dels establiments de restauració.

En referència a la tramitació de les sol·licituds d'ampliacions de terrasses, s'han rebut diferents queixes per la manca d'eficàcia per concedir les referides autoritzacions, així com per procedir a delimitar físicament els espais autoritzats per part dels mateixos serveis municipals. També en referència als procediments administratius, s'han constatat queixes de diferents persones titulars d'establiments dedicats a la restauració del Districte de Gràcia a les quals els han estat denegades les sol·licituds d'ampliacions d'ocupacions de l'espai públic per instal·lar-hi noves terrasses. La síndica ha iniciat una actuació d'ofici per valorar si les resolucions denegatòries d'aquestes ampliacions de les terrasses sol·licitades, d'acord amb el Decret d'alcaldia, de 21 de maig de 2020, pel qual s'estableixen mesures en matèria de la reobertura de les terrasses i l'ampliació de l'espai públic, atenen els principis de la bona Administració.

Més enllà de l'excepcionalitat, davant de la possible consolidació de les noves intervencions dutes a terme en temps de pandèmia, caldrà estar molt atents al rigorós acompliment de la normativa, pel que fa a aspectes com la participació ciutadana, tenint en compte el caràcter preceptiu que estableix l'article 37 del Reglament de participació ciutadana.

La capacitat de l'urbanisme tàctic per obrir camps a una ciutadania activa apunta a la possibilitat d'incorporar la temporalitat de manera radical en el disseny, ús i gestió de l'espai urbà, per tal que aquesta no es percebi com una situació excepcional sinó com una condició habitual de la ciutat del segle XXI. La manera en què la temporalitat marcarà el projecte de la ciutat del futur immediat és una pregunta oberta, però ben segur que, més que no pas temporal com a provisional, l'espai urbà serà temporal, ja que és flexible, adaptable, i apropiable.

Tanmateix, les intervencions de l'urbanisme tàctic dutes a terme no troben en la pandèmia el seu únic motiu. La necessitat urgent de més espai per a les persones vianants com a mesura preventiva per reduir els riscos de contagi, apareix com l'oportunitat per intensificar una estratègia urbana ja plantejada abans de la pandèmia. De fet, en el paquet de mesures aprovat en el Plenari d'urgència el dissabte 25 d'abril de 2020, es parla de "garantir un retorn progressiu a la mobilitat i al gaudi dels espais públics de Barcelona i la seva àrea metropolitana en plena seguretat per a tots els ciutadans i ciutadanes i, al mateix temps, incentivant la recuperació

Tanmateix, les intervencions de l'urbanisme tàctic dutes a terme no troben en la pandèmia el seu únic motiu

econòmica i refermant el model d'espai públic i de mobilitat urbana i metropolitana sostenible, segura i accessible i eficient que el Govern municipal ja estava desplegant abans de la pandèmia”.

En aquest sentit, la síndica, durant aquest any 2020, ha rebut algunes queixes que tenen a veure amb aquestes intervencions que ja s'estaven instaurant abans de la pandèmia, com per exemple la queixa presentada per la plataforma veïnal SOS Ronda Universitat quant a la manca d'actuació per solucionar un conflicte que fa temps que existeix de manca d'espai a les voreres i d'excés de parades d'autobusos al carrer. O també les queixes rebudes per les molèsties pels usos fora d'horari convencional de la superilla de Sant Antoni, que atreu persones un cop ja tancats els locals d'oci o restauració de la zona, i que, tot i que actualment no és el cas, és una pràctica habitual que el veïnat ha posat sobre la taula.

La rapidesa amb què opera l'urbanisme tàctic implica també tenir certa agilitat a l'hora de detectar llocs de la ciutat on cal actuar. En aquest sentit, calen eines eficaces per llegir la ciutat, descobrir-hi oportunitats i fer-la més intel·ligible. Per tant, el projecte urbà, com a projecte cívic, no és estrictament espacial, sinó que incorpora el temps com a mecanisme i com a horitzó per construir una ciutat més justa i saludable.

Finalment, vol tornar-se a posar èmfasi en el fet que qualsevol intervenció en l'àmbit públic, especialment quan incorpora noves dinàmiques o tracta de promoure nous pactes, està obligada a explicar-se. L'avinentsa d'una nova solució no passa només per la seva qualitat o millora (subjectiva en molts aspectes), sinó per la seva capacitat de no deixar un ampli sector de la població fora de joc. En aquest sentit, les intervencions dutes a terme cal que siguin explicades millor i sotmeses a la crítica constructiva i la participació. El paisatge urbà és un bé compartit i la comoditat i el confort que ens provoca depèn, en alt grau, d'unes rutines i costums adquirits al llarg del temps i no sempre fàcils de canviar.

D'aquesta manera, la manca d'iniciatives dirigides a explicar el sentit de les noves senyalitzacions, que reforcessin la legitimitat de l'acció municipal en un assumpte tan sensible com ha estat l'ús de l'espai públic en temps de pandèmia, es pot dir que és un dels elements clau a millorar de cara a futures actuacions en el marc de l'urbanisme tàctic.

Un altre aspecte importantíssim a millorar és el tema de l'accessibilitat universal. Tal com s'estableix en la Llei 13/2014, d'accessibilitat de Catalunya, cada municipi ha de tenir un pla d'accessibilitat que ha d'incloure tots els àmbits. En aquest estudi, ha quedat evidenciat que cal incorporar noves mesures en l'àmbit de l'accessibilitat comunicativa i també en la implantació dels elements que constitueixen l'urbanisme tàctic, per garantir que ningú pugui sentir discriminació o se senti desigual per la seva condició, i aconseguir d'aquesta manera una ciutat més justa i equitativa.

Cal destacar que la síndica s'ha fet ressò de les fites dels Objectius de Desenvolupament Sostenible que el consistori ha localitzat i identificat a la ciutat, i les ha quantificat per tal d'aconseguir millores per als pròxims anys i amb l'horitzó 2030. Entre les fites relacionades amb

aquest estudi, cal destacar: la fita 3.9 (ODS 3. *Garantir una vida sana i promoure el benestar per a totes les persones a totes les edats*), que consisteix a reduir dràsticament les morts causades per l'excés de contaminació, ja que s'ha evidenciat que l'excessiva contaminació agreuja l'impacte de moltes malalties i principalment les pulmonars; i les fites 11.2, 11.3, 11.6 i 11.7 (ODS 11. *Aconseguir que les ciutats i els assentaments humans siguin inclusivament, segurs, resilents i sostenibles*), que consisteixen a augmentar l'ecomobilitat, fonamentada en un sistema de transport públic de màxima qualitat, sostenible i inclusivament, assolir amb consens social un canvi de model urbà per disposar d'un espai públic més saludable, especialment a l'entorn de les escoles, acomplir els l·lindars de qualitat de l'aire recomanats per l'OMS i crear un espai públic més verd, més segur i més jugable. D'aquí s'originen algunes de les recomanacions d'aquest capítol amb la finalitat d'impulsar l'acompliment d'aquests objectius, com ara les referents a l'ús del verd com a element d'urbanisme tàctic.

La promoció del dret a la ciutat, la construcció d'un entorn urbà saludable i sostenible, la garantia de tots els drets del ciutadà a l'espai públic, i no únicament el dret a la mobilitat, la promoció de la ciutat mixta i diversa, el foment de la vida de barri a través de la proximitat, l'incentiu a la mobilitat tova, la prioritització dels i les vianants, les conseqüències que tot això té en el clima, la salut i l'ecologia, entre moltes altres qüestions de fons, haurien de ser els pilars que defineixin les intervencions a l'espai públic de Barcelona.

Podem assegurar que la qualitat de vida a la ciutat està estretament lligada a drets com són la mobilitat sostenible i l'urbanisme harmoniós, el medi ambient i la salut. Els diferents drets a la ciutat estan interconnectats, i és necessari un enfocament de drets humans de les polítiques públiques urbanes sistèmic i integrat, que interrelacioni els diversos drets.

Recomanacions

La síndica emet una sèrie de recomanacions, d'acord amb les observacions i valoracions fetes i amb el benentès que puguin ser d'utilitat perquè l'Ajuntament de Barcelona garanteixi de manera eficaç els drets de totes les persones en l'aplicació de l'urbanisme tàctic a la ciutat:

- Fomentar una participació real i efectiva de tota la ciutadania, i especialment dels col·lectius més afectats, per tal de garantir un ús de l'espai públic inclusivament per a tothom.
- Incrementar la comunicació, prèviament i durant la implementació de noves mesures, per assegurar que la informació sobre els seus usos arribi a totes les persones i evitar confusions.
- Fer que les mesures a implementar siguin senzilles d'interpretar, i intentar ordenar al màxim els tipus d'elements i materials a utilitzar per facilitar-ne la comprensió i que així fomentin l'ús per al qual han estat dissenyades.
- Incorporar la presència d'agents cívics per corregir possibles disfuncions en els usos que es donin en l'espai públic.
- Afavorir la seguretat de totes les persones, tant en horari diürn com nocturn, i millorar sensiblement la il·luminació allà on la seguretat es vegi compromesa.
- Revisar les intervencions dutes a terme per tal de garantir l'accessibilitat universal com a element transversal d'intervenció a l'espai públic.

- Dur a terme un manteniment constant dels elements instal·lats, així com fer un seguiment de punts crítics i possibles incidències a corregir per evitar futurs accidents.
- Valorar si els espais públics donen resposta a les necessitats de les persones que els habiten i els utilitzen, i, si no és així, revocar-los i redissenyar-los d'immediat.
- Repensar la ciutat garantint uns serveis públics de proximitat que facilitin la mobilitat i ajudin a reduir la presència i l'ús de vehicles a l'espai públic.
- Integrar encara més l'ús del verd, com ara jardineres, en les mesures d'urbanisme tàctic en pro de la sostenibilitat.
- Identificar els espais verds i les rutes per a la pràctica esportiva, i impulsar espais de gimnàstica dins dels parcs o àrees verdes.
- Dimensionar correctament les zones de càrrega i descàrrega per evitar usos indeguts.
- Establir un nou pla d'aparcaments aprofitant els existents en edificis, tant públics com privats, per contrarestar la reducció de places al carrer.
- Fer inspeccions de comprovació rutinàries de les noves autoritzacions d'ocupació de l'espai públic per evitar possibles riscos i molèsties al veïnat.
- Dotar les actuacions de qualitat, guanyant espai per a les persones vianants i començant per aquells barris que més ho necessitin (voreres estretes, massificació...).
- Potenciar l'ús de les noves tecnologies de la informació i comunicació (TIC), com el Big Data, per a l'anàlisi intel·ligent i poder extreure'n informació útil i fiable per a la prioritització de les necessitats a l'espai públic.

3.2 Mobilitat

a) La convivència a la via pública derivada de la xarxa pedalable

L'informe de l'any 2019 ja posava en relleu el sentit ampli del concepte *mobilitat*. En aquell moment, la síndica ja parlava d'una visió transversal de la mobilitat i que hauria de ser sostenible, accessible i segura. La Sindicatura seguia rebent queixes de vianants, en especial gent gran, que expressaven la sensació d'inseguretat en fer ús de la via pública. Tot i que des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona es percep que hi ha una tendència a la millora dels usos, els conflictes de convivència en mobilitat segueixen presents i no afecten només la bicicleta, sinó que tenen incidència i repercussió en els diferents agents que comparteixen la via pública.

Els conflictes de convivència en mobilitat segueixen presents i no afecten només la bicicleta, sinó que tenen incidència i repercussió en els diferents agents que comparteixen la via pública

La síndica de greuges de Barcelona, en el marc de la seva funció de vetllar pels drets fonamentals i les llibertats públiques a la ciutat, especialment els recollits en la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, entre els quals es recull el dret a la circulació i a la tranquil·litat, supervisa l'actuació de l'Ajuntament de Barcelona, que, segons la Carta, té el deure d'establir l'ordenació de la ciutat fent compatible l'ús de les vies i places per a vianants i ciclistes.

Per aquest motiu, els possibles greuges o conflictes en l'àmbit de la seguretat en mobilitat afecten, entre d'altres, la seguretat física de les persones que caminen, d'aquelles que van en bicicleta i de les persones que es desplacen en vehicles motoritzats. Des del naixement de la Sindicatura el 2005, la implantació de la bicicleta com a mitjà de transport cada vegada més utilitzat ha estat una de les matèries d'intervenció de la institució.

Al llarg dels seus quinze anys de funcionament, la síndica de greuges de Barcelona, per mitjà de l'emissió de decisions per donar resposta a queixes individuals o a través d'actuacions d'ofici, ha emès recomanacions dirigides a l'Ajuntament en el seu àmbit competencial, en què sempre ha considerat necessari fer compatibles els usos, cada cop creixents, dels diferents usuaris i usuàries d'una xarxa pedalable en expansió, amb les altres persones usuàries que es desplacen pel seu entorn, en el marc dels drets de la ciutadania. Cal fer èmfasi en les persones que, per la seva naturalesa, presenten una especial vulnerabilitat en relació amb la mobilitat (infants, gent gran, persones amb mobilitat reduïda), ja que la manca de la percepció de seguretat, més enllà de l'accidentalitat, pot desincentivar la mobilitat activa de les persones, sigui a peu o en bicicleta.

Per aquest motiu, l'any 2019, la síndica de greuges va considerar elaborar un nou estudi d'ofici sobre l'àmbit de la mobilitat, però modificant el seu centre d'interès, ja que, si bé fins aleshores la base havia estat l'ús de la bicicleta (o el comportament ciclista, les incidències i afectacions, les normes d'ús, els espais o el servei Bicing), a hores d'ara s'han analitzat, en termes d'usos i seguretat, els conflictes a la xarxa d'itineraris pedalables implantats a la ciutat en el moment de l'estudi. S'ha incorporat un tractament equànim dels diferents agents i s'ha posat el centre d'atenció en les infraestructures i les xarxes viàries que acullen la circulació de les bicicletes i que, pel fet de ser compartides, confluents o confrontades, tenen incidència sobre la resta d'actors (vianants, gent que va amb patins, que corre, skaters, ciclistes, persones usuàries de vehicles de mobilitat personal (VMP) i fins i tot el transport públic). L'objectiu ha estat conèixer i avaluar el possible impacte i origen d'alguns dels conflictes detectats per posar l'accent en les accions de millora d'allò de què és competent l'Ajuntament, per mitjà de la revisió o reconsideració de les recomanacions ja fetes, i aportar-ne de noves.

Ahora, la revisió del que ha estat tractat i recomanat des de la Sindicatura permet veure les problemàtiques que han estat supervisades, tenint en compte el marc normatiu i l'evolució de la ciutat en relació amb l'ús de la xarxa viària que ha anat canviant i és ben diferent de fa quinze anys: s'han construït més quilòmetres de carrils bici i s'han pacificat espais i carrers. Durant l'any 2020 s'ha ampliat la xarxa de carrers no inclosos a la xarxa bàsica amb la velocitat limitada a 30 quilòmetres/hora. De les darreres ampliacions de la xarxa pedalable, com a conseqüència de diferents mesures executades per donar resposta a la situació de pandèmia de la Covid-19, algunes ja previstes i altres implementades o derivades d'actuacions d'urbanisme tàctic, caldrà veure'n l'evolució o consolidació, ja que no es preveien en el moment de l'inici de l'actuació d'ofici i de l'encàrrec del seu estudi. No obstant això, l'anàlisi i la major part de les conclusions segueixen sent vàlides.

La síndica de greuges va tancar un nou estudi d'ofici sobre l'àmbit de la mobilitat que analitza la convivència entre ciclistes, vianants i persones conductores de vehicle motoritzat

En consonància, s'ha produït un increment de persones usuàries i, per exemple, la discontinuïtat de la xarxa ciclista ha portat a punts de conflicte entre ciclistes i la resta d'usuaris i usuàries, fet que, en alguns casos, ha derivat en problemes de seguretat viària i en una percepció d'inseguretat.

Convé recordar que Barcelona ha assumit el compromís d'impulsar els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), entre els quals es troba la millora de la seguretat viària, amb una especial atenció a les necessitats de les persones en situació

Entre les fites establertes per l'Ajuntament per al 2030, i vinculades amb l'objectiu 11 dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), denominat *Ciutats i comunitats més sostenibles*, es proposa:

- Dissenyar l'espai públic centrat en els i les vianants i garantint l'accessibilitat universal (ampliació de voreres, voreres exclusives, ascensors i escales mecàniques, supressió d'elements de mobiliari urbà en carrers estrets...) i amb una implementació amigable amb infants i persones grans. Ampliació de l'estructura pedalable (carrils bici, aparcaments segurs) amb visió metropolitana.
- Promoure l'adopció d'aquestes mesures amb el màxim diàleg i consens amb els veïns i comerciants.

• Metodologia

Per una banda, com ja s'ha indicat, s'ha dut a terme un treball de recopilació i anàlisi de les decisions i recomanacions efectuades durant els quinze anys de la institució vinculades a la matèria d'estudi, per tal d'analitzar l'evolució de les decisions de la Sindicatura i el seu impacte en la planificació de la mobilitat a la ciutat.

Per l'altra, també es va considerar adient disposar de dades empíriques i objectives que permetessin fer una anàlisi de la xarxa d'itineraris pedalables implantada a la ciutat i detectar la naturalesa dels conflictes que s'hi produeixen, així com la seva percepció, tant per part d'algunes persones usuàries de la via (principalment vianants i conductors i conductores), com també de les que van en bicicleta i VMP, per contrastar-ho amb les recomanacions efectuades des de la Sindicatura.

Per a aquesta fase, va encomanar-se al Mobility Institute RACC, en qualitat d'entitat externa, la realització d'un estudi sobre els conflictes de convivència a la via pública, derivats de la implantació de la xarxa de carrils bici a la ciutat de Barcelona, que s'ha centrat en quatre finalitats:

1. Detectar la naturalesa i incidència dels conflictes a la xarxa d'itineraris pedalables.
2. Analitzar els hàbits de la ciutadania –persones usuàries (ciclistes), vianants i altres persones conductores– en relació amb la xarxa pedalable de la ciutat.
3. Conèixer la percepció de la ciutadania, en termes de seguretat i tranquil·litat, respecte dels usos de la xarxa pedalable.
4. Comparar el disseny del punt d'anàlisi amb les directrius de la mateixa Administració per al disseny de la infraestructura pedalable.

Tot i que l'estudi se centra en una anàlisi qualitativa dels principals conflictes detectats a la ciutat, per a l'elaboració de la diagnosi s'ha procedit a fer una selecció de 10 punts de la xarxa

pedalable que es consideren representatius de les diferents tipologies de via existents a la ciutat de Barcelona. La selecció està determinada per ser punts on es pogués observar la interacció de les persones usuàries amb els elements següents:

- La situació del mobiliari urbà, com bancs per seure, contenidors, parcs infantils, etc.
- La situació d'equipaments, com centres mèdics, escoles, etc.
- Interaccions amb els accessos al transport públic, especialment passos de vianants, parades d'autobús i accessos al metro.

Els punts observats han estat:

Punt 1: carrer Sant Antoni M. Claret, cruïlla amb el passeig Maragall (CAP Passeig de Maragall).

Punt 2: carrer Girona, cruïlla amb el carrer Consell de Cent.

Punt 3: carrer Provença, cruïlla amb el passeig de Gràcia.

Punt 4: avinguda Diagonal, cruïlla amb el passeig de Gràcia (jardinets).

Punt 5: carrer Gran de Sant Andreu entre la plaça del Comerç i el carrer de Sant Adrià.

Punt 6: carrer Torrent de l'Olla, cruïlla amb el carrer d'Astúries.

Punt 7: avinguda Meridiana, intercanviador de la Sagrera.

Punt 8: passeig Marítim, Hospital del Mar.

Punt 9: carrer Marina, cruïlla amb la Gran Via de les Corts Catalanes.

Punt 10: carrer Ganduxer, cruïlla amb la ronda General Mitre.

• Mètode d'anàlisi: observació, enquestes i estudi de documentació tècnica

En tots els casos, s'han executat sis hores d'observació en un mateix dia: tres matinals (de 8 a 11 h) i tres més a la tarda (de 17 a 20 h), quan es considera que hi ha més aflluència de persones usuàries. Hi ha hagut espais en què l'observació ha estat estàtica durant les sis hores, mentre que d'altres s'han dividit en dos punts per tal d'observar millor què passa en una banda i l'altra de la via.

Totes les observacions s'han fet en condicions meteorològiques normals i no en dies de pluja en què els hàbits de mobilitat diària poden canviar considerablement. També cal dir que s'han evitat els dies amb possibles talls de via per manifestacions o protestes que poguessin tenir un efecte notori sobre la mobilitat de l'espai a observar.

S'ha procedit a observar i fer una anàlisi in situ dels punts escollits per tal de veure les situacions de conflicte generades, de les quals només s'han registrat les il·legalitats o maniobres que poguessin tenir un conflicte directe als espais on conflueixen les trajectòries de bicicletes, vianants i vehicles. Per fer aquesta observació, s'ha elaborat una llista dels comportaments o infraccions més habituals de les diferents persones usuàries de la via, no només de la gent que va en bicicleta o en vehicle de mobilitat personal, sinó també de vianants i persones conductores de vehicle motoritzat, a fi de considerar les que més es repeteixen.

Per a l'estudi de la síndica, s'han executat sis hores d'observació en un mateix dia (matí i tarda) i s'ha comptat amb l'opinió de 100 ciclistes, 100 vianants i 50 persones conductores de vehicle motoritzat

La mostra ha estat de 250 persones usuàries de la via pública:

- 100 ciclistes.
- 100 vianants.
- 50 conductors/ores de vehicle motoritzat.

Les enquestes també han incorporat preguntes sobre el comportament i els motius que els porten a optar per aquest comportament.

En paral·lel, s'ha fet una comparació dels punts observats i les directrius dels manuals de disseny de l'Administració, que indiquen quines solucions són les més adequades per a cada situació i quins dissenys recomanen aplicar.

La comparació permet veure si la via pedalable analitzada s'ha dissenyat seguint o no els criteris de construcció i senyalització recomanats en aquests manuals.

En concret, aquesta anàlisi s'ha basat en els documents següents:

- Manual de disseny de les vies urbanes per a la mobilitat sostenible, Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), 2014.
- Manual de disseny de carrils bici de Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 2016.

• Principals conflictes observats

1. Conflictes estructurals (derivats del disseny de l'espai públic)

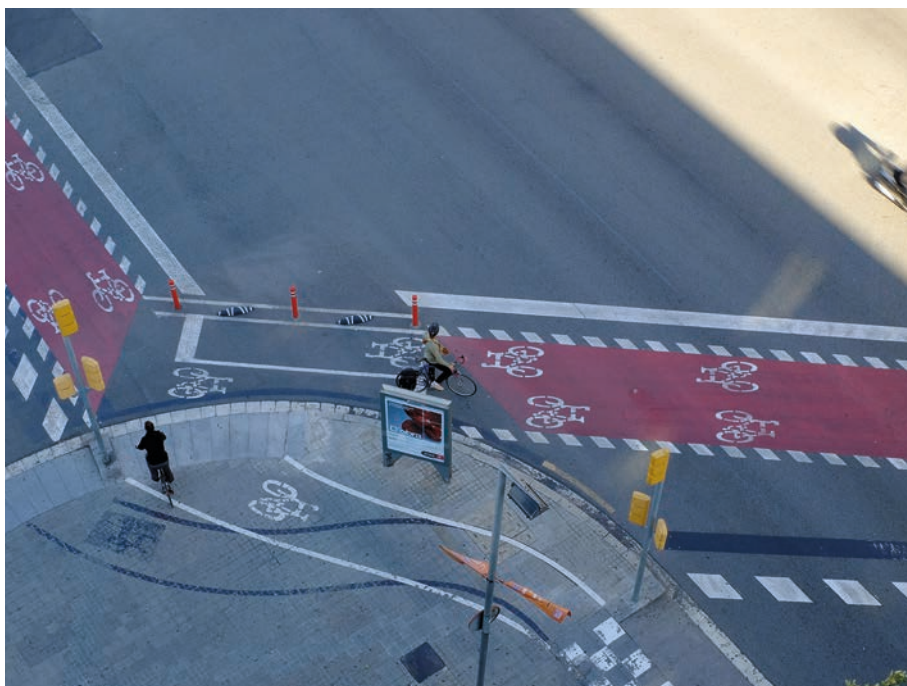
Tot i que els conflictes són responsabilitat última de les persones que els provoquen, de les observacions es constata que la configuració de l'espai públic i la senyalització contribueixen a agreujar les situacions conflictives i de risc. En aquest sentit, cal indicar que en un 40 % dels punts observats s'han detectat dèficits en:

- **Mobiliari urbà i disseny de l'espai públic.** La disposició del mobiliari urbà com terrasses de bar, jardineres, etc., interferien en la correcta circulació de les diferents persones usuàries de la via.
- **Mal disseny de la infraestructura.** Casos de solucions mal dissenyades o no adequades al nivell de les persones usuàries i les seves necessitats, com carrils massa estrets, parades de bus just sobre la vorera bici, parquímetres que no es poden operar sobre el carril bici o aparcaments per a motocicletes no suficients per cobrir la demanda.
- **Manteniment de la infraestructura i senyalització.** Amb independència del tipus de via o si es pot considerar la més adequada, s'han constatat en diversos punts exemples de pintura desdibuixada o en mal estat, així com senyalització contradictòria

o insuficient. En aquest cas, s'assenyalen com a punts rellevants les voreres bici de la Gran Via, la Diagonal i la Meridiana o les plataformes laterals del passeig de Gràcia.

- **Finalització abrupta de l'itinerari.** Tot i que sols s'ha detectat en un 20 % dels punts, hi ha un dels punts on sí que s'ha constatat i que es pot considerar força problemàtica (avinguda Meridiana, a l'alçada de l'intercanviador de la Sagrera).

Hi ha alguns punts de la ciutat que reflecteixen el mal disseny de la infraestructura: carrils estrets, parades de bus just sobre la vorera bici, etc.



2. En funció de la tipologia de la via

Des d'aquesta perspectiva es pot copsar que un 40 % dels punts observats corresponen a carrils bici sobre la vorera i en aquests s'han comptabilitzat més del 50 % (un 55,5 %) de les problemàtiques de l'àmbit de l'espai públic, disseny o infraestructura, i les incidències més detectades són, per ordre de major a menor: - El mal disseny de la via o el seu disseny en general (per exemple interferència en l'accés al transport públic).

- La presència de mobiliari urbà (per exemple arbrat en torretes) o terrasses.
- Els problemes de manteniment de la infraestructura o senyalització.
- La manca de continuïtat de l'espai pedalable que força la coexistència de vianants i persones conductores de vehicles no motoritzats.

Els carrils bici en calçada (unidireccionals o bidireccionals) amb l'encreuament d'altres tipologies de vies també representen un 40 % de les vies on s'han efectuat les observacions, però recullen amb menor proporció els conflictes observats, que no assoleixen el 45 % (44,4 %) de les problemàtiques observades. En aquest cas, els problemes, de major a menor, se centren en:

- La presència o problemàtiques vinculades amb el mobiliari urbà, que poden arribar a dificultar la visibilitat.
- El disseny i mal disseny de l'espai públic.
- Problemes de manteniment de la infraestructura o senyalització.

Amb tot, alguna especificitat pròpia d'algun dels punts d'observació, amb independència del tipus de via, facilita elements importants d'anàlisi. En aquest sentit, el disseny de les estructures i vies pedalables ha de posar una especial atenció a l'existència d'equipaments públics entorn de la via, com centres educatius, mèdics o hospitalaris, per la seva intensitat d'ús o per la tipologia de persones que hi acudeixen (infants, gent gran, persones amb problemes de mobilitat).

3. Des de la perspectiva del col·lectiu que el produeix

El conflicte més repetit, que s'ha observat en un 80 % dels punts, es produeix quan giren els vehicles motoritzats sense respectar el pas de les bicicletes. Aquesta situació comporta un risc d'atropellament per al o la ciclista, que sovint es veu obligat a sortir del carril bici per esquivar el cotxe que gira, o saltar-se el semàfor per fer la cruïlla abans i no haver d'interactuar amb els cotxes.

En segon lloc, s'han detectat altres conflictes que es repeteixen en un 70 % dels punts i que es consideren una gran font de conflicte:

Per part de ciclistes i persones usuàries VMP

Les situacions que originen més conflictes o es consideren com a possibles infraccions, detectades en un 70 % dels punts d'observació, són:

- No indicar maniobres amb el braç.
- Poc ús de la campaneta per avançar o advertir.
- Excés de velocitat.
- Circular utilitzant mòbils i auriculars.

Detectades en menor mesura, però aproximadament en el 50 % dels punts observats:

- Saltar-se el semàfor i passar, esperant o no abans de la cruïlla.
- Circular per la vorera tot i tenir un carril o espai de bici.
- No respectar la prioritat de vianants.

Per part de vianants

De les observacions efectuades es desprèn que el o la vianant ocasiona una bona part de les situacions de conflicte que es viuen:

- Creuar en vermell sense mirar (a les dues bandes) en un 70 % dels llocs observats.
- Creuar fora del pas de vianants: en un 60 % dels punts.
- Saltar-se el semàfor: en el 50 % dels punts.
- Els ciutadans i ciutadanes s'aturaven al carril bici en un 40 % dels espais observats.

Per part de persones conductores de vehicles motoritzats

El conflicte amb més incidència, amb un 80 % dels casos, ha estat produït per persones conductores de vehicles motoritzats quan no respecten la prioritat de la bicicleta en fer el gir.

Ocupació del carril bici per aturar-se o girar (60 % dels punts observats) i fins i tot circular pel carril bici (50 % dels espais), són altres de les pràctiques conflictives ocasionades per vehicles motoritzats.

En un 30 % dels espais observats s'ha detectat:

- Excés de velocitat (en zona de 30 o 10).
- Conduir de forma temerària al darrere d'una bicicleta o avançar-la.
- Aturar-se a la ZAB.
- Motos aparcades en vorera que limitaven la maniobra de ciclistes i vianants.

En un 20 % dels desplaçaments observats s'ha detectat:

- Motos circulant pel carril bici.
- Motos aparcades que dificulten les maniobres.
- Indisciplina a les zones de C/D o aparcament.

Finalment, en un 10 % dels punts observats s'ha detectat:

- No respectar el pas de vianants.
- Motos que busquen aparcament per la vorera.

4. Percepció de les persones usuàries

Visió de ciclistes i persones usuàries de VMP

Segons l'enquesta, la percepció de les persones que van amb bicicleta o altres VMP és que la ciutat és acceptablement segura per circular-hi amb bici o VMP.

No obstant això, el 26 % de les que ho fan consideren que hi ha importants mancances.

També es constata que haver de compartir calçada amb vianants o vehicles motoritzats és el més molest per a elles.

El 46 % admet circular sense llums tot i ser obligatori i els comptatges han assenyalat la falta de senyalització amb el braç o un baix ús de la campaneta. Un 56 % de les persones usuàries de bicicletes i VMP enquestades admet aparcar la bici en el mobiliari urbà i altres llocs il·legals, els nombrosos casos de velocitat excessiva i de poc respecte a la prioritat dels i les vianants, i de la circulació per fora de la via indicada.

La majoria de ciclistes admet haver-se saltat semàfors.

Visió de les persones vianants

Segons l'enquesta, la principal queixa dels i les vianants és la constant presència de patinets i bicicletes, però només un 5 % manifesta haver tingut un ensurt directe.

El 50 % de les persones vianants enquestades reconeix envair el carril bici o circular-hi.

Visió de les persones conductores de vehicle motoritzat

L'enquesta a persones conductores ha posat de manifest que són el col·lectiu que més respecta les normes de circulació.

El conflicte més repetit, que s'ha observat en un 80 % dels punts, es produeix quan giren els vehicles motoritzats sense respectar el pas de les bicicletes

Les observacions han posat de manifest que la planificació, el disseny i senyalització de la infraestructura sovint són inadequats



Tanmateix, malgrat que la majoria diu no saltar-se mai o poc els límits de velocitat, les observacions posen en evidència que quan toca compartir calçada amb bicicletes o vianants i els límits de velocitat són més baixos, els límits no es compleixen.

Finalment, l'enquesta posa de manifest que un 6 % de les persones conductores admet que para sobre el carril bici per ser més a prop de la vorera que el seu carril de circulació.

Conclusions

La revisió i la perspectiva dels quinze anys d'actuacions de la Sindicatura ha permès constatar que el desplegament i promoció de bicicleta, com a mitjà de transport, ha presentat certes problemàtiques que es mantenen en el temps. La recopilació de la casuística dels anys d'actuació de la Sindicatura de Greuges de Barcelona posa damunt la taula problemàtiques per a les quals el pas del temps no ha contribuït a la seva millora, sinó a la cronificació d'alguns dels principals conflictes.

S'ha detectat una manca d'homogeneïtat entre ambdós manuals: el de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) i el de l'Ajuntament de Barcelona

En relació amb el disseny, la planificació i la senyalització:

Les observacions han posat de manifest que la planificació, el disseny i senyalització de la infraestructura sovint són inadequats, de manera que la configuració actual de l'espai públic i la senyalització contribueix a agreujar les situacions conflictives i de risc.

Les observacions efectuades –que han permès disposar de dades empíriques sobre els conflictes que es produeixen a les diferents vies que utilitzen les bicicletes a la ciutat de Barcelona– i les seves causes han assenyalat que les problemàtiques estructurals més destacades són:

Mobiliari urbà i disseny de l'espai públic:

- Interferències en la visibilitat de ciclistes i vianants, especialment a les zones de coincidència o a les interseccions de zones d'aparcament, motocicletes sobre la vorera a tocar de carrils bici, testos de terrasses o parterres amb arbres.
- S'ha constatat que la ubicació dels carrils bici sobre la vorera obliga, sovint, els i les vianants a creuar-los per accedir a parades de bus, passos de vianants, ús dels parquímetres o contenidors de brossa. Cal preveure la compatibilitat dels usos i una correcta planificació per evitar situacions com l'observada a l'avinguda Meridiana, on, per exemple, els contenidors de brossa condicionen la traçabilitat del carril bici.

Mal disseny de la infraestructura:

- El disseny de les vies analitzades i els incompliments sobre les directrius dels manuals (elements de seguretat, amplada mínima, etc.) en vies importants mostren que la mobilitat ciclista no s'enfoca globalment i es força la convivència amb la resta de modes de transport. El fet que el manual de l'Ajuntament només se centri en aspectes tècnics reforça aquesta hipòtesi.
- Més enllà de l'anàlisi dels punts concrets i les conclusions genèriques de millora, com a primera conclusió s'ha detectat una manca d'homogeneïtat entre ambdós manuals. Cal remarcar que el manual de l'AMB desaconsella expressament les voreres bici i els carrils o voreres bici de doble sentit per a vies urbanes.
- A més a més, el manual de l'AMB recomana que, en punts conflictius, la vorera bici tingui un asfalt diferenciat de la vorera i fins i tot se situï en una cota més baixa, i determina directrius per punts de fricció amb el transport públic.

Cal recordar que en l'informe La bicicleta a Barcelona, editat i presentat per la síndica de greuges de Barcelona l'any 2012, ja es feia referència a l'estructura i disseny dels carrils bici sobre la vorera i, en concret, es referia a l'ubicat al passeig Marítim, objecte de les recents observacions. En aquell moment, aquesta via va ser objecte de la supervisió d'un expedient de queixa motivat per l'atropellament d'una menor. La síndica va argumentar que el traçat del carril bici sobre la vorera al passeig Marítim era difícilment compatible amb la circulació de persones. En resposta a les recomanacions dirigides en aquell moment als serveis municipals, es va considerar que es tractava d'un dels primers carrils bici de la ciutat i que l'espai de confluència de les persones vianants i dels i les ciclistes no estava senyalitzat. En aquell moment, la solució decidida per l'Ajuntament va ser donar instruccions perquè se senyalitzés amb una graella blanca la confluència del carril bici amb la parada de l'autobús. La Sindicatura va considerar que, amb independència que es fes l'actuació de senyalitzar amb pintura la confluència de vianants i ciclistes, era desitjable que s'estudiés la millora del traçat.

Passats els anys, i tot i ser una ubicació que la síndica ja va considerar problemàtica l'any 2012, el carril bici sobre la vorera del passeig Marítim continua generant queixes ciutadanes

Passats els anys, com ha evidenciat el recent estudi, aquest punt segueix requerint una redefinició, regulació o reordenació, i la problemàtica s'ha incrementat amb la presència de persones que van amb patins i els nous vehicles de mobilitat personal. Al lloc on va produir-se l'accident, hi segueixen coincidint les persones que baixen de l'autobús (amb aflluència perquè és la parada que dona accés a la porta de l'Hospital del Mar) amb el traçat per a bicicletes.

- D'entre les diferents tipologies de carrils bici, destaquen, per les problemàtiques detectades, els carrils bici bidireccionals. Si bé els diferents manuals i documents relatius al disseny dels carrils bicis en desaconsella la seva implantació, són comuns a la nostra ciutat.
- Una bona part de la xarxa pedalable de Barcelona no compleix les mides recomanables d'amplada dels manuals de l'Administració, i en alguns punts ni tan sols compleix les mínimes, i queda obsoleta davant d'un increment del nombre de persones usuàries.

Manteniment de la infraestructura i senyalització:

- D'acord amb el manual de l'AMB, el fet de diferenciar el carril amb una ratlla blanca és l'opció menys desitjada per a la circulació de bicicletes. Es recomana un asfalt diferent i una cota més baixa.
- La falta de sincronització semafòrica que incorpori les necessitats de la bicicleta fa que aquestes pateixin ambdós temps semafòrics de vianants i vehicles.

Finalització abrupta de l'itinerari:

- Les finalitzacions sobtades d'aquest tipus de vies també són problemes que cal resoldre. S'han observat en diferents punts de l'estudi, a banda d'altres localitzacions que ja havien estat objecte de supervisió per part de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (carril bici sobre la vorera a la Gran Via / Rambla Badal / avinguda Carrilet).

En relació amb el comportament de les persones usuàries:

- El conflicte més repetit és el de vehicle motoritzat que no respecta la prioritat de les bicicletes en continuar la seva direcció quan el vehicle motoritzat es disposa a fer un gir. Aquesta situació comporta un risc d'atropellament per al o la ciclista, que sovint es veu obligat a sortir del carril bici per esquivar el cotxe que gira.

Una bona part de la xarxa pedalable de Barcelona no compleix les mides recomanables d'amplada dels manuals de l'Administració, i en alguns punts ni tan sols compleix les mínimes

- Les persones conductores de vehicles motoritzats no han incorporat les bicicletes com un element habitual de circulació.
- La falta d'incorporació de les bicicletes en l'esquema dels i les vianants es posa de manifest també en la constant ocupació i creuament de carrils bici sense mirar. Aquest element es multiplica exponencialment a les vies pedalables bidireccionals i és una gran causa de conflictes.
- Algunes persones ciclistes no han incorporat les normes de circulació i educació viària necessària per circular amb bicicleta per la ciutat.

Recomanacions

En aquest context, les dades obtingudes de les observacions i de les enquestes efectuades permeten, per primera vegada a la Sindicatura, disposar de dades objectives i de les opinions dels diferents agents implicats en la mobilitat a la ciutat als espais pedalables, fet que dona una perspectiva important d'anàlisi.

Aquest fet ha permès disposar de dades empíriques que han constatat i fonamentat moltes de les problemàtiques detectades i posades en coneixement de l'Administració municipal per part de la Sindicatura de Greuges de Barcelona durant els seus quinze anys d'existència i, en conseqüència, aquesta Sindicatura es dirigeix a l'Ajuntament de Barcelona per exposar-li les recomanacions següents:

- Amb l'horitzó del compromís de la ciutat vers els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), els plans de mobilitat han de treballar en la línia d'assolir objectius de sostenibilitat, canvis d'hàbits modals i desenvolupament de xarxes per a la bicicleta.
- Cal continuar ordenant la circulació i adaptant l'espai públic per tal de fer compatible l'ús de les vies per a motor, vianants i ciclistes i les noves formes de mobilitat.
- Cal cercar la manera de tenir una mirada sobre l'afectació dels dissenys de carrils bici i espais pedalables en els col·lectius més vulnerables. Cal tenir presents criteris d'accessibilitat i d'inclusió, amb una especial atenció a les persones amb dèficits visuals.
- Revisar l'ordenació del mobiliari urbà, terrasses, jardineres i estacionament de motos per tal de millorar l'ample lliure de pas de certs corredors, i garantir la bona visibilitat dels diferents agents que interactuen a les vies o hi conflueixen.
- Una de les recomanacions històriques que la síndica ja trasllada des del 2009, i que segueix vigent, és instar la revisió i solució d'aquelles vies o emplaçaments que ja han estat objecte d'anteriors recomanacions, amb un especial èmfasi en els carrils bici sobre la vorera, els carrils bidireccionals i la finalització sobtada dels carrils sense continuïtat.
- Revisar també les possibles afectacions que puguin generar els cordons de serveis traslladats al mig de la calçada, per la interferència de vianants sobre els carrils bici.
- Advertir l'Ajuntament de la necessitat del manteniment adequat de les vies existents i de la senyalització, així com reforçar la senyalització horitzontal i vertical, amb una especial referència a passos de vianants, carrils bidireccionals i carrils bici sobre la vorera.
- Millorar la senyalització destinada als col·lectius ciclistes i VMP sobre els límits de velocitat a les zones compartides, així com les prioritats de pas dels i les vianants.
- Recomana que el disseny i implantació dels carrils i vies pedalables tinguin en compte l'entorn i els usos de l'espai, a l'efecte de minimitzar riscos i possibles conflictes, amb una especial atenció a serveis sanitaris i escolars, espais de jocs infantils i àrees d'ús per part de persones d'edat avançada.
- Cal fer un pla de punts conflictius i establir mecanismes participatius per trobar-hi solucions.
- Incrementar, per mitjà de la senyalització, la seguretat dels col·lectius més febles. És a dir, vetllar pels i les vianants en la interferència amb els i les ciclistes (carrils sobre la vorera, passos de vianants, accés a serveis, etc.) i dels i les ciclistes sobre els vehicles motoritzats (zones d'avançament, protecció a les zones de gir, etc.).

En aquest sentit, cal senyalitzar els punts d'encreuament amb els i les vianants mitjançant marques viàries, tal com indica el manual de disseny de l'Ajuntament de Barcelona:

- Revisar l'adequació dels carrils bici existents i dels nous a les disposicions dels manuals de disseny existents, en especial en relació amb l'amplada dels carrils.
- Vetllar per la unificació de criteris dels manuals de disseny de l'Ajuntament i de l'AMB, ateses les diferències detectades en les idees de carrils i itineraris urbans.
- Recomana a l'Ajuntament que actualitzi el seu manual de disseny incorporant criteris qualitius i recomanacions pensades des de la perspectiva de la persona usuària.
- Revisar el compliment de les condicions establertes en els diferents manuals i ajustar les solucions adaptades a la demanda de cada col·lectiu de persones usuàries. En especial, cal incorporar la visió de la persona usuària i adaptar-ne el disseny, i no al revés.
- Revisar la freqüència i sincronització semaforica perquè doni resposta als diferents modes de mobilitat.
- Millorar la continuïtat dels carrils pedalables, per tal d'evitar finalitzacions abruptes i, subsidiàriament, millorar la senyalització i l'accés a la vorera compartida amb vianants.
- Reiterar la necessitat d'impulsar campanyes de comunicació i educació viària que promoguin el coneixement i l'aplicació de la normativa per a tots els agents implicats en la mobilitat, tal com la síndica porta recomanant des de l'any 2009.

b) La protecció de la salut en el transport públic de la ciutat

La crisi sanitària derivada de la pandèmia de la Covid-19, més enllà de les greus conseqüències humanes que ha provocat en l'àmbit de la salut, ha repercutit en el dia a dia de la ciutadania, que ha vist com es limitaven determinats drets i llibertats a fi de reduir els contagis i garantir el dret a la salut. Aquesta situació ha comportat conseqüències a altres nivells i també està esdevenint una crisi econòmica i social. Algunes de les restriccions que més transcendència i repercussió han tingut sobre el conjunt de la població han estat les afectacions sobre la mobilitat i per extensió el transport. Aquestes fets han posat en relleu la importància de l'exercici d'aquest dret, en interrelació amb altres drets fonamentals, com la salut, o com a via per garantir altres drets, com són l'educació, el treball, la cultura i el lleure.

Des de la declaració de l'estat d'alarma, el 14 de març de 2020, per mitjà del Reial decret 463/2020, entre altres aspectes, va limitar-se la llibertat de circulació de les persones, amb determinades excepcions. L'article 14 disposava mesures a aplicar en matèria de transports, concretament en funció del règim de les operadores de transport, i s'establien reduccions de l'oferta del servei, en la majoria de casos en un 50 %, tenint en compte la necessitat de garantir que la ciutadania pogués accedir als seus llocs de treball i als serveis bàsics en cas de ser necessari.

El 8 de maig de 2020 la síndica de Barcelona ja va demanar que la progressiva tornada a la "nova normalitat" es produís amb les màximes garanties sanitàries en el transport públic de la ciutat

A partir d'aquest moment, atenint-se a criteris tècnics sobre l'evolució de la pandèmia, han estat múltiples les ordres, resolucions, anuncis i plans dictats per les diferents autoritats, així com les comunicacions efectuades per les empreses operadores del transport públic.

Durant aquest temps, a la ciutat de Barcelona s'han anunciat diverses mesures, tant per millorar l'eficiència del transport públic (adequació i increment de l'oferta, segregació de carrils, etc.), com per incidir en la seguretat en el seu ús (desinfecció, higiene, protecció, senyalització de distanciament i recorreguts, etc.).

L'any 2020 la Sindicatura va iniciar una actuació d'ofici per valorar com es duia a terme la protecció de la salut en el transport públic barceloní

Cal dir que el 8 de maig de 2020 la síndica de greuges de Barcelona, per mitjà d'una nota de premsa, ja va demanar que la progressiva tornada a la “nova normalitat” es produís amb les màximes garanties sanitàries en el transport públic de la ciutat de Barcelona.

Ara bé, la ciutadania s'ha dirigit a la síndica a fi d'expressar dubtes i queixes en relació amb la seguretat sanitària en l'ús del transport públic. També l'opinió pública sovint ha fet referència a les mesures i condicions d'ús del transport públic en temps de pandèmia, i s'ha destacat l'elevat nivell d'ocupació en el transport, especialment des de la desescalada, durant les hores punta i en determinades línies (1 i 5), fet que, segons exposen, genera una sensació d'inseguretat.

Tenint en compte que el transport públic és el mitjà de transport més utilitzat, amb 1.056 milions de viatges l'any 2019 a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, dels quals TMB (autobús i metro) va significar-ne el 59,4%, ha estat d'interès d'aquesta síndica analitzar la incidència de l'estat d'emergència sanitària en el dret a la mobilitat i les garanties per assegurar la salut del servei de transport públic. Concretament, en el metro i l'autobús, en el benentès que qualsevol incidència sobre la mobilitat, i en concret sobre el transport públic col·lectiu, pot comportar afectacions sobre els drets i llibertats de la ciutadania.

Per aquest motiu, l'any 2020 es va iniciar una actuació d'ofici (20OF00025) per analitzar l'impacte de la seguretat en el transport públic. Tot i tenir en compte que la mobilitat en el transport públic col·lectiu a la ciutat de Barcelona és prestada per diferents operadores de servei (FCC, TRAM, Rodalies RENFE i d'altres), s'ha centrat en l'operadora principal de transport a la ciutat, que és Transports Metropolitans de Barcelona, SA, en endavant TMB. Ha estat necessària la revisió de les principals disposicions normatives que han incidit en la gestió de la problemàtica estudiada, i s'ha posat de manifest com, tot i un escenari d'incertesa, s'ha intentat compatibilitzar o ponderar l'equilibri entre diferents drets fonamentals, com el dret a la mobilitat i el dret a la salut.

Finalment, cal indicar que, tot i parlar de transport públic, ha estat necessari, en el marc d'una política pública, tenir en compte els riscos per a la salut segons el principi de salut pública previst per la Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública. Alhora, conscients dels escenaris d'incertesa que s'han produït i de la constant evolució d'aquests, és necessari contextualitzar qualsevol anàlisi d'acord amb el principi de cautela o precaució, segons el qual davant de l'existència d'indisidències fundades d'una possible afectació greu de la salut de la població, encara que hi hagués incertesa científica sobre el caràcter del risc, es pot determinar la cessació, prohibició o limitació de l'activitat. En aquesta línia, s'ha pronunciat també el Tribunal Constitucional (Auto de 30 d'abril de 2020), quan manifesta que la seguretat jurídica és un principi bàsic de l'estat de dret i que, davant de l'actual situació d'incertesa, cal aplicar el principi de precaució que ha de guiar l'actuació dels poders públics en la gestió del risc sanitari.



• Dret a la mobilitat de la ciutadania, en metro i autobús, durant la pandèmia

Tres dies després de la declaració de l'estat d'alarma, el 17 de març de 2020, la Generalitat de Catalunya va dictar la Resolució SLT/747/2020, per la qual va concretar l'actuació de les autoritats autonòmiques i locals respecte de la fixació de serveis de transport públic de la seva titularitat, i va establir que, fruit de les circumstàncies, es podien fixar els percentatges de reducció que s'estimessin convenients, per tal de garantir als ciutadans i ciutadanes l'accés al treball i la prestació dels serveis essencials.

En conseqüència, el 2 d'abril de 2020 s'establia la suspensió temporal del pagament del transport públic de l'àrea de Barcelona per a activitats i serveis essencials, per anar a treballar o per atendre persones dependents, fins al 9 d'abril, i s'informava que la Guàrdia Urbana de Barcelona i els Mossos d'Esquadra, en coordinació amb el personal de vigilància de TMB, reforçaven els controls en el metro i autobusos per garantir-ho.

Pocs dies després, el 13 d'abril de 2020, TMB anunciava, mitjançant un comunicat, que adaptava l'oferta de metro i autobusos, i n'adequava la capacitat amb la finalitat de donar un millor servei a les persones que havien de desplaçar-se per motius imprescindibles. Tot i el descens de la demanda (per sobre del 91 % en el metro, i 93 % en el bus), es prenen mesures en la prestació del servei per donar la màxima oferta disponible, concretament a la xarxa de metro es posava en circulació el 60 % dels trens, amb pics de fins al 75 % en les franges i línies de més demanda. En el cas dels autobusos, el servei arribaria fins al 50 % d'un laborable. S'establia un horari especial del servei de metro des de les 5 h del matí fins a les 12 h de la nit, fix per a tots els dies de la setmana, sense distinció de divendres, dissabtes i vigílies de festiu.

El Plenari Extraordinari del Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona del 17 d'abril de 2020, amb motiu de l'*Informe Covid-19 a Barcelona*, va recollir que la reducció de la mobilitat havia estat una de les qüestions clau per aturar l'expansió de la pandèmia.

Posteriorment, el 28 d'abril de 2020, per acord del Consell de Ministres, es va aprovar el denominat Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad (Plan), que assenyalava, com a finalitat, la recuperació gradual de la vida quotidiana i l'activitat econòmica, minimitzava el risc que representava l'epidèmia per a la salut i establia per al seu compliment un procés de desescalada, compassada i adaptable als canvis d'orientació necessaris en funció de l'evolució de les dades epidemiològiques i de l'impacte de les mesures adoptades.

Aquest Plan es va concretar en quatre fases —de la fase 3 a la fase 0—, i, a banda de definir la necessitat d'indicadors objectius mesurables, establia quatre capacitats estratègiques que calia trobar en un nivell de desenvolupament suficient per facilitar la presa de decisions, a fi de permetre un progressiu increment de la mobilitat i l'activitat laboral, fet que es preveia assolir mitjançant una combinació de criteris sanitaris, econòmics, socials i de mobilitat nacional i internacional

L'Ordre TMA/384/2020, de 3 de maig de 2020, va fixar els requisits per garantir una nova normalitat segura, de conformitat amb el *Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad*. Tenint en compte el principi de precaució i les recomanacions establertes per l'OMS, disposava l'obligatorietat en l'ús de les mascaretes per accedir al transport públic i establia condicions d'ocupació per tal de garantir la màxima distància possible.

Vigents les condicions sobre l'ocupabilitat, segons les dades públiques de TMB, el 25 de maig de 2020 es va incrementar la seva oferta fins al límit de les seves possibilitats. L'oferta del metro va ser del 92 % en la franja punta del matí, amb una especial atenció a les línies L1 i L5, amb una circulació dels trens del 97 %. En els autobusos, tot i que la mitjana era del 70 %, es van produir increments de fins al 80 % en les línies d'altres prestacions a les hores punta.

El 6 de juny de 2020 es va dictar l'Ordre SND/507/2020, per la qual es modificaven diverses ordres amb la finalitat de flexibilitzar determinades restriccions, com la referent a l'ocupació. Conseqüentment, havent-se aixecat les restriccions sobre l'ocupabilitat (la disponibilitat del 100 % dels seients), TMB va recuperar l'oferta de servei: en el metro entre el 98 % i el 100 % dels trens habituals dels dies feiners, segons la franja horària i servei, i el 80 % dels autobusos, i el 85 % en hores punta.

La Generalitat, a finals del mes d'agost de 2020, com a estratègia per reduir la mobilitat, va posar un especial èmfasi en la flexibilitat horària als centres de treball com a mesura per evitar concentracions a les hores punta (entre d'altres, la Resolució SLT/2114/20202, de 31 d'agost, per la qual es prorroguen mesures que afecten diversos municipis de Barcelona i entorn i Baix Llobregat).

Amb posterioritat, i atenent els indicadors sobre l'evolució de la pandèmia al territori de Catalunya, mitjançant la Resolució SLT/2546/20202, de 15 d'octubre, s'estableix que el transport públic ha de mantenir la seva oferta al 100 % encara que es produeixi una disminució de la demanda.

Finalment, a l'octubre del 2020, davant de la incidència de la Covid-19, es va decretar, mitjançant el Reial decret 926/2020, de 25 d'octubre, el nou estat d'alarma per contenir la propagació d'infeccions causades per la Covid-19. A partir d'aquest moment, les diferents resolucions emeses, en relació amb el transport públic, no han previst significacions destacables.

A la pràctica la restricció de la mobilitat ha tingut un fort impacte, ja que s'ha produït un dràstic descens de persones usuàries a partir del mes d'abril del 2020 respecte de l'any anterior. Fins i tot, posteriorment, durant l'anomenada “nova normalitat” o represa, tot i l'augment, no s'han assolit les xifres del 2019. Es va passar d'uns moments inicials de confinament de la població (en què es recomanava explícitament no fer ús del transport públic, que va reduir l'oferta al 50 % per seguir donant cobertura als treballadors i treballadores de serveis bàsics essencials) a graduals ampliacions d'un servei restringit. Tot aquest procés va arribar a una represa progressiva de l'activitat el mes de juny, que havia de comportar un increment en l'ús i un canvi substancial a partir d'aquella data, amb la finalització de l'estat d'alarma i la millora dels indicadors sanitaris.

Tot i que les autoritats sanitàries han recomanat a la ciutadania una menor mobilitat, no es pot oblidar que el transport públic és el mode de transport habitual de bona part de la població, i en molts casos l'única alternativa possible, per la qual cosa, tot i la complexitat de la situació, TMB ha fet un esforç per mantenir l'operativa del servei de transport durant la pandèmia i garantir el dret a la mobilitat, i és un dels compromisos establerts en la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat (CEDHC).

Malgrat la davallada de persones usuàries del transport públic, ningú és aliè a les situacions d'aglomeració i manca de distància entre el passatge que es donen en determinades línies de metro en hores punta. Per tant, la situació ha evidenciat que, de cara a un futur, si es vol que esdevingui aquest el mitjà central de transport, no pot arribar a assolir els nivells d'ús que

Malgrat la davallada de persones usuàries del transport públic, ningú és aliè a les situacions d'aglomeració i manca de distància que es donen en determinades línies de metro i autobús en hores punta

algunes línies i hores tenien abans de la pandèmia. Des del repte que està suposant l'experiència actual, i en previsió de noves onades o altres escenaris de futur, i tenint en compte el que s'ordena des de les directrius europees i la pretensió que el transport públic esdevingui l'eix vertebrador de nous modes de mobilitat sostenible a la ciutat, cal incorporar millores o modificacions del servei de transport públic, a fi de poder esdevenir més eficient, segur, saludable i equitatiu.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona, valorant que el moment actual porta a redissenyar nous models, considera que caldria augmentar els esforços encaminats a millorar i dotar de més freqüència el transport públic, especialment el metro i algunes línies d'autobús, a les hores punta, perquè aquest servei, ja abans de la pandèmia, s'ha prestat amb nivells de sobreocupació, en línies i hores concretes.



• Protecció de la salut en el transport públic de la ciutat

Tot i que no es pretén fer valoracions científiques sobre el risc en el transport públic, és preocupació de la Sindicatura la percepció d'inseguretat que la ciutadania pot tenir sobre aquest, fins al punt de desincentivar-se'n l'ús.

De l'anàlisi cronològica de la normativa i les restriccions adoptades, es desprèn que la regulació sobre el transport públic ha tingut un tractament diferenciats, en relació amb moltes altres mesures i restriccions. Aquest fet pot haver generat certa confusió a la ciutadania. A tall d'exemple, l'ús obligatori de mascaretes s'imposa en el transport públic el 3 maig de 2020, abans de l'obligació de l'ús generalitzat, el 19 de maig. Encara que des d'un primer moment es parla de la necessitat d'aplicar mesures com l'anomenada distància social, que es regula el 3 de maig mitjançant una ocupació del 50 % de les places per seure, el 6 de juny es deixa sense efecte aquesta mesura.

Des de TMB s'ha informat sobre mecanismes de neteja, desinfecció amb tècniques com l'ozó per als autobusos, les certificacions de qualitat en l'aplicació de procediments i protocols de neteja, així com la voluntat d'incorporar nous mètodes més avançats i eficaços, si és el cas. La ventilació, que s'ha alçat com una de les accions més eficaces per combatre el coronavirus, ha estat motiu d'un gran esforç per a la seva millora. S'indica que cada 2,5 minuts es renova l'ambient en el metro i també en el bus amb l'obertura de portes i finestretes.

Si bé és cert que des de TMB s'han dut a terme diverses comunicacions sobre les mesures adoptades, la ciutadania no ha percebut una unitat de criteris per part de tots els operadors de transport públic a la ciutat. En els moments de més incertesa, es va trobar a faltar una actuació més coordinada de totes les empreses operadores, i calia que comunicuessin de manera clara, senzilla, positiva i comprensible les mesures que s'estaven prenent per minimitzar els riscos.

De la revisió de la normativa de referència es desprèn que majoritàriament les mesures que s'han adoptat en relació amb la protecció de la salut a la ciutadania s'han regit d'acord amb els principis enunciats per l'OMS el 16 d'abril de 2020, que van inspirar el Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad, i s'ha mantingut com a referència la protecció de la salut pública amb la recuperació gradual de la vida quotidiana i l'activitat econòmica.

En aquest sentit, les primeres línies d'actuació van ser definides amb el lema “Distància, mans, mascareta”. Posteriorment s'ha afegit la ventilació com a element important i darrerament s'han fet recomanacions relatives a no parlar en el transport públic a fi de reduir el risc de contagis. Per aquest motiu, més enllà de les regulacions, s'ha considerat important centrar les valoracions i consideracions en aquells aspectes vinculats a la protecció de la salut, atesos aquests elements:

DISTÀNCIA. La Resolució de la Generalitat SLT/737/2020, de 13 de març, estableix la necessitat d'afavorir la distància no inferior a un metre entre les persones ocupants, i preveia la possibilitat de regular els accessos si no disminuïa la demanda fins a un terç de la capacitat, si es considerava adient. Les dades facilitades per TMB mostren una davallada considerable de persones usuàries durant aquest període: un descens del 94 % en el metro i del 96 % en el bus (en els pitjors moments).

El 28 d'abril de 2020, com s'ha dit anteriorment, es va aprovar el denominat Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad (Plan), per la recuperació gradual de la vida quotidiana i l'activitat econòmica. Serà a partir del mes de juny, quan l'activitat es reprèn, que incrementa el nombre de persones usuàries respecte dels mesos anteriors, fet que implicava certes contradiccions, com explícitament es reconeix en el Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad, “la capacitat d'ús del transport públic de forma massiva entra en col·lisió amb la necessitat de mantenir les distàncies de seguretat que les normes preveïen”.

Posteriorment, l'Ordre TMA/384/2020, de 3 de maig de 2020, per la qual es dicten les instruccions sobre la utilització de mascaretes en els diferents mitjans de transport i es fixen requisits per garantir una nova normalitat, respecte del transport públic col·lectiu, sempre que hi hagués plataformes on les persones viatgessin dretes, donava indicacions més genèriques respecte de la distància i parlava de “màxima distància possible”. Si bé no era taxativa, s'establia una referència sobre l'ocupació de les places de seient del 50 % de les places disponibles i de dues persones per cada metre quadrat a la zona habilitada per viatjar de peu.

Si bé és cert que des de TMB s'han dut a terme diverses comunicacions sobre les mesures adoptades, la ciutadania no ha percebut una unitat de criteris per part de tots els operadors de transport públic a la ciutat

El 6 de juny de 2020, en la desescalada, mitjançant l'Ordre SND/507/2020, es va deixar sense efecte la mesura específica sobre l'ocupabilitat del transport públic i, certament, no s'ha tornat a regular cap altra limitació específica en aquest sentit. Tal com preveia el Plan, es prenen mesures de “gestió de demanda” encaminades al fet que menys persones usuàries agafin el transport públic en hores de màxima afluència.

TMB, amb l'objectiu de facilitar la planificació del viatge i evitar aglomeracions, va implementar el 25 de maig de 2020 una aplicació que, segons s'explicita a la seva pàgina web, facilita informació en temps real dels nivells d'ocupació en el metro i bus. S'explica que mostra indicadors de l'ocupació mitjana estimada de cada línia, sentit i franja horària, a partir de les dades recollides els últims dies. Afegeix que la finalitat és que les persones usuàries puguin saber amb antelació l'espai potencialment disponible en cada itinerari i puguin prendre decisions sobre els millors horaris i recorreguts dels desplaçaments que hagin de fer. La síndica reconeix l'esforç que suposa la implementació d'una mesura tècnica de forma proactiva i primerenca, però també cal dir que es basa en una estimació aproximada, no en temps real. Amb dades històriques és difícil per a les persones usuàries prendre decisions com, per exemple, en relació amb les possibles aglomeracions a les andanes o esperar un nou transport que pugui anar més buit.

D'altra banda, s'ha procedit a la senyalització relativa a ordenar de manera pacient els passos d'entrada, sortida d'estacions, escales mecàniques, instal·lacions (com els ascensors), etc. La Sindicatura de Greuges de Barcelona ha copsat que en determinats punts hi ha marge de millora, sobretot en els accessos als vestíbuls i a la xarxa (davant de màquines validadores). També s'ha trobat a faltar informació a l'interior de les andanes o a les escales.

Tenint en compte que en algunes estacions de metro s'informa directament sobre l'ocupació en els panells informatius ubicats a les estacions i andanes, s'entén que seria òptim que aquesta mesura s'apliqués a la totalitat de les estacions, i si pot ser en el mateix punt d'accés de l'estació i abans de la validació del títol de transport, fet que permetria a la ciutadania valorar la idoneïtat o no d'entrar, i que una mesura similar pogués establir-se a les parades d'autobús.

MANS. Per tal d'evitar el contacte físic, quan la tecnologia ho permet, s'ha activat l'obertura automàtica de portes. Així mateix, s'ha reforçat la higiene i desinfecció de tots els elements, especialment els susceptibles de ser tocats amb les mans. En la xarxa de busos s'ha posat en marxa una aplicació mòbil per adquirir el bitllet senzill. Tot i reconèixer la mesura pels esforços que suposa, segons la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquest fet posa novament en evidència la necessitat d'activar la tan esperada T-Mobilitat.

El mes de maig va establir-se l'obligatorietat de tenir gel hidroalcohòlic en la majoria d'activitats i serveis, però no era obligatori per als operadors de transport públic, fet que generava certes contradiccions. No va ser fins al 15 d'octubre de 2020 quan va establir-se normativament el fet disposar de dispensadors sempre que les estacions estiguessin en espais tancats. Segons la informació publicada per TMB el 6 de novembre, no és fins aquella setmana que es va "completar" la instal·lació de dispensadors de gel hidroalcohòlic en totes les estacions de les línies convencionals, i restava pendent la instal·lació en les línies automàtiques i en els intercanviadors.

Si bé rentar-se les mans és una recomanació present en els diversos mitjans i canals informatius de què disposa TMB, sorprèn que, tenint en compte que per a la compra de bitllets és inevitable l'ús generalitzat de les màquines, i amb la finalitat de reforçar la percepció de seguretat de les persones usuàries sobre l'ús de transport públic, no s'hagi pres de forma proactiva una mesura que, altrament, està plenament adoptada per la resta de sectors. Així, en el cas de reforçar-se, segons les persones expertes, seria adient ampliar-ne la instal·lació en vagons, andanes i

vehicles. Finalment, per tal de garantir l'accés i ús dels dispensadors a col·lectius amb mobilitat reduïda, seria adient disposar de dispensadors de doble sistema (pedal/manual), amb una mida accessible per a persones que es desplacen amb cadira de rodes.

MASCARETA. Tot i la incertesa científica del moment, d'acord amb el principi de cautela, el 3 de maig de 2020, mitjançant l'Ordre TMA/384/2020, es dicten les instruccions sobre la utilització de mascaretes en els diferents mitjans de transport i es fixen requisits per garantir una nova normalitat segura, de conformitat amb el Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad. Des d'aleshores, ha estat obligatori l'ús de mascareta per accedir al transport públic. Si bé la distribució de mascaretes evidentment no és una funció pròpia de les operadores de transport, hi ha mascaretes a les màquines de venda automàtiques 'algunes estacions, tot i que sembla que no és una pràctica molt estesa. Cal dir que aquestes màquines normalment estan distribuïdes a les andanes de les estacions i, per tant, es requereix l'accés a aquestes per poder comprar la mascareta. En cas de potenciar aquesta acció de venda, que tenia més sentit en un primer moment, quan l'ús no era obligatori a la via pública, potser seria recomanable que es possibilités la seva adquisició abans de l'accés a l'interior de la xarxa.

En aquest sentit, cal assenyalar que, quant a establir mesures per prevenir el risc de contagi, noves informacions científiques posen damunt de la taula el paper dels aerosols com a factor a tenir en compte, a més de la mascareta. Fer un ús correcte de la mascareta esdevé un dels elements més importants de protecció vers el contagi i més en llocs tancats on potser no es pot mantenir la correcta distància de seguretat.

No va ser fins al 15 d'octubre de 2020 quan va establir-se normativament el fet disposar de dispensadors sempre que les estacions estiguessin en espais tancats

És de reconèixer la tasca de conscienciació social mitjançant el recordatori de l'obligatorietat de dur mascareta i de portar-la ben posada que s'ha fet des de TMB, per diferents vies i canals (vídeos, cartells, megafonia...).

Quant a competències, tipificació i valoració, l'aplicació de mesures sancionadores per vetllar pel seu compliment resulta complexa. TMB ha centrat la seva tasca en la informació de les bones pràctiques, feina amb què cal continuar.

Per garantir el bon ús del transport públic, en els autobusos s'ha reforçat la seguretat mitjançant el control de càmeres i vigilants a bord, de manera selectiva en algunes línies.

Segons TMB, tot el personal opta per informar les persones viatgeres que no actuen correctament, i se les convida a abandonar les instal·lacions o bé s'avisava els cossos de seguretat.

• L'atenció a la ciutadania

L'emergència sanitària ha tingut incidència en l'atenció als passatgers i passatgeres, ja que les oficines d'atenció a la persona usuària van estar tancades entre el 14 de març i el 6 de juliol de 2020, quan altres activitats i serveis d'atenció ja havien iniciat la seva represa.

Cal tenir en compte que, més enllà de l'activitat ordinària, va coincidir amb la reactivació de molts títols de transport (que no sempre s'efectuava de forma automatitzada, i era necessària la intervenció d'una persona d'atenció), així com amb la tramitació de determinats títols de transport, com la T-Usual bonificada per a persones en situació d'atur.

L'emergència sanitària ha tingut incidència en l'atenció als passatgers i passatgeres, ja que les oficines d'atenció a la persona usuària van estar tancades entre el 14 de març i el 6 de juliol de 2020

Actualment, el servei requereix cita prèvia, a excepció dels casos de tramitació de l'esmentada T-Usual bonificada per a persones en situació d'atur, que, un cop activat el perfil bonificat de persona en situació de desocupació, podrà ser adquirida a través de TMB Tickets i TMB App. També es poden bescanviar títols de transport malmesos, gestió que també poden efectuar els agents d'atenció de qualsevol estació de metro. Potenciar la tramitació electrònica o l'ús d'una aplicació per adquirir bitllets suposa un esforç a molts nivells, però també cal tenir present l'impacte de l'escletxa digital. En aquest sentit, cal dir que l'atenció de la nova modalitat d'adquisició de bitllets senzills mitjançant una aplicació pot deixar fora col·lectius amb dificultats en l'ús de mitjans telemàtics.

• El personal de TMB

Si bé s'han llistat diferents actuacions relatives a la seva protecció, no s'han aportat protocols específics ni d'actuació en cas d'incompliment de persones usuàries o criteris d'actuació. S'informa de l'obligatorietat de l'ús de la mascareta per part dels conductors i conductores d'autobús, però sense concretar-ne la temporalitat. També cal assenyalar que, a partir del 15 de setembre de 2020, quan es torna a accedir als autobusos per la porta davantera, es posa fi a una situació de temporalitat allargada en el temps (plàstic que separava la persona conductora dels viatgers i viatgeres) amb la instal·lació d'una pantalla protectora.

Recomanacions

- Considerar alternatives o opcions per facilitar la descongestió del transport públic, en especial sobre les línies i horaris amb més saturació.
- Treballar per a la coordinació de les diferents administracions públiques i dels diferents operadors de transport públic per tal de reforçar la confiança en l'ús del transport públic.
- Reforçar la senyalització de les distàncies de seguretat als diferents espais vinculats als mitjans de transport.
- Incrementar la presència de personal en els accessos i mitjans de transport per vetllar pel correcte ús del transport públic i regular els fluxos del passatge.
- Continuar les campanyes de difusió de mesures per a la implementació del teletreball i altres usos per flexibilitzar les franges horàries d'ús del transport públic.
- Treballar a fi que a les estacions de metro –si és possible en el punt d'accés i abans de la validació–, les andanes i parades d'autobús, disposin de panells informatius sobre l'ocu-

pació, fet que permetria a la ciutadania valorar la idoneïtat d'entrar-hi o no o considerar altres alternatives.

- Millorar l'eficiència i l'efectivitat de l'aplicació sobre l'ocupació del transport públic a fi que faciliti dades reals que permetin a les persones passatgeres la planificació dels seus desplaçaments.
- Reiterar la implantació de la T-Mobilitat com a mitjà de validació segur.
- Continuar les campanyes informatives per tal de reforçar el necessari compliment de les mesures de protecció, en especial la neteja de mans i l'ús correcte de la mascareta.
- Completar la instal·lació de dispensadors de gel hidroalcohòlic en tota la xarxa de transport de TMB, incloses les parades d'autobús, amb mecanismes que permetin ser utilitzats per tothom, i que estiguin situats de manera que se n'incentivi l'ús.
- Vetllar perquè les noves formes d'atenció en línia no deixin fora de l'abast de l'atenció les persones sense accés o sense coneixements d'ús de les xarxes o de mitjans tecnològics.
- Establir mesures a fi de garantir la seguretat sanitària en l'ús del transport públic a persones que pertanyin a col·lectius de risc com, per exemple, persones grans, per a les quals el transport públic pot ser l'única opció.

c) L'afectació de la Covid-19 sobre els títols de transport

L'any 2020 va iniciar-se un nou esquema del sistema tarifari integrat, aprovat pel Consell d'Administració de l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM) el 12 de desembre de 2019. Les diferents administracions implicades en el consorci de l'ATM (Generalitat de Catalunya, Ajuntament de Barcelona i Àrea Metropolitana de Barcelona, entre d'altres), anunciaven l'acord per a la reducció dels preus dels bitllets d'ús freqüent, per potenciar l'ús intensiu del transport públic mitjançant rebaixes en el preu de les tarifes d'alguns títols com la T-Jove (que per a la zona 1 reduïa el seu cost de 105 euros a 80 euros) i la posada en funcionament de la nova T-Usual, que passava a ser la targeta d'ús habitual de referència (abonament personal de viatges il·limitats durant un mes i un cost de 40 euros) inferior a les tarifes del 2019 de més ús (T-Mes i T 50/30).

D'altra banda, es preveia l'increment d'un 10 % d'aportació de les persones usuàries esporàdiques o visitants que utilitzaven la T-10, que trobaria la seva equivalència en la T-Casual, títol unipersonal de 10 viatges que no requereix acreditació. Un conjunt de queixes de la ciutadania va originar que s'establís la T-Familiar, targeta multipersonal per fer 8 viatges en 30 dies.

L'entrada en aplicació dels nous títols va suposar una disminució del cost del transport públic per a aquelles persones que efectuassin un mínim de 9 viatges setmanals, a partir del dia 1 de gener de 2020, a excepció de la T-Familiar, que hauria d'esperar al dia 1 de març. Es preveia que aquests nous títols facilitarien l'ús del transport i l'increment del nombre de persones usuàries, coincidint amb l'inici de l'entrada en aplicació de la zona de baixes emissions.

L'informe de l'any 2019 de la Sindicatura de Greuges de Barcelona va fer referència a l'anunci dels nous títols i indicava que caldria veure l'impacte d'aquelles mesures en l'ús del transport públic i la seva repercussió econòmica sobre la ciutadania, que en principi s'apuntava que

hauria de ser positiva. La irrupció de la pandèmia de la Covid-19, el mes de març del 2020, ha capgirat totes les previsions d'usos i ha dificultat establir comparatives.

Tal com s'exposa més detalladament en l'apartat relatiu a la seguretat en el transport públic, el confinament domiciliari i les posteriors restriccions i afectacions de la mobilitat de la població, derivades dels estats d'alarma establerts pel Govern central els mesos de març i octubre del 2020, han afectat directament la davallada de l'ús del transport públic. Sigui per motiu de les restriccions imposades per les autoritats o per voluntat pròpia, les persones passatgeres van veure com els caducaven els abonaments dels títols de transport sense poder fer-ne ús.

Tot i que des d'un primer moment l'ATM informava que s'estudiaven mecanismes de compensació, no va ser fins al 30 de juny de 2020 quan va publicar-se en el *Diari Oficial de la Generalitat* l'anunci de les compensacions previstes dels títols integrats caducats durant el període de vigència del primer estat d'alarma (RD 463/2020, de 14 de març, i les pròrrogues successives). S'establia que afectava els títols mensuals següents: T-Usual (i diverses gammes); títols trimestrals: T-Jove (i diferents tipologies); T-Trimestre (adquirida l'any 2019), i T-70/90 FM/FN, i la seva gestió es diferenciava en funció de no haver efectuat cap validació abans o després del dia 13 de març de 2020 i fins a la data de caducitat del títol.

Posteriorment, amb motiu de la declaració del segon i vigent estat d'alarma, el 25 d'octubre de 2020 (RD 926/2020), s'establien noves mesures que afectaven de nou la mobilitat, de manera directa o indirecta. L'ATM va anunciar l'obertura d'un nou període de compensacions de títols dirigida a les persones titulars de la T-Jove, conseqüència de les restriccions a la presencialitat dels estudis universitaris.

Des del mes d'agost del 2020, diferents ciutadans i ciutadanes s'han dirigit a la Sindicatura per exposar la seva disconformitat amb els criteris i condicions establerts per a les compensacions dels títols de transport integrat (per exemple, compensacions amb títols de les mateixes característiques que els caducats, sense tenir en compte els canvis de les circumstàncies personals –residència, laborals, educatives...– que no feien viable l'ús de les compensacions rebudes), dificultats de gestió (activació dels títols, atenció de les incidències, etc.).

Posteriorment, la segona fase de compensacions de títols per la Covid-19, dirigides a les persones titulars de la T-Jove per a estudiants universitaris, ha motivat la presentació de queixes per persones que també han vist afectada la seva mobilitat per circumstàncies no volgudes i acreditades (per exemple, l'aplicació d'ERTO al personal dels centres comercials que van haver de tancar) i que, d'un dia per l'altre, no tenien motiu per fer ús del seu títol de transport. Cal tenir en compte l'import dels abonaments si afecta més d'una zona tarifària.

El tractament de les queixes s'ha centralitzat en un únic expedient, on s'han acumulat les diferents casuístiques, a fi de facilitar una visió global, més

Des del mes d'agost del 2020, la ciutadania s'ha dirigit a la Sindicatura per exposar la seva disconformitat amb els criteris i condicions establerts per a les compensacions dels títols de transport integrat

enllà del cas per cas. El mes de setembre del 2020, la Sindicatura va dirigir a l'ATM una petició d'informació, que ha estat objecte d'ampliació el mes de desembre arran de les darreres condicions establertes de compensacions. L'estudi d'aquestes queixes resta pendent d'efectuar atès que s'està a l'espera de la resposta de les informacions sol·licitades.

Una primera consideració, sense disposar de més dades, dona a entendre que des de l'ATM s'ha fet un esforç per donar resposta a una situació del tot imprevista, que ha requerit la supervisió cas per cas, i redefinir serveis. Darreres informacions indiquen que s'ha efectuat la compensació de prop de 200.000 títols de transport afectats pel primer estat d'alarma i la recepció de més d'11.000 sol·licituds d'estudiants universitaris que han demanat la compensació.

Ara bé, potser la tan esperada T-Mobilitat, que ha tornat a veure afectada la seva implantació l'any 2020 com a conseqüència de la pandèmia, hauria pogut facilitar la gestió i compensació dels títols de transport, així com donar resposta a problemàtiques llargament reiterades en relació amb els bescanvis dels abonaments d'ús personal; per la qual cosa, un any més, es torna a posar damunt de la taula la necessitat de la seva implantació, afegida al fet dels avantatges que pugui significar la utilització d'un sistema sense contacte en temps de pandèmia.

d) Les restriccions de la zona de baixes emissions

La contaminació atmosfèrica és un problema greu de salut a les ciutats europees, com és el cas de Barcelona. Per tant, en l'àmbit europeu existeix la preocupació i el compromís per millorar la qualitat de l'aire a les ciutats, ja que el dret de les persones a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut és inqüestionable.

L'any 2019, atenent els estudis tècnics sobre contaminació atmosfèrica a la ciutat, es va valorar la necessitat d'implementar restriccions de forma permanent, més enllà d'episodis puntuals. En conseqüència, en la sessió extraordinària del 9 d'octubre de 2019 va aprovar-se inicialment l'Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire. Posteriorment, va obrir-se un període d'informació pública per a la presentació d'al·legacions.

La mateixa data es publicava en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) l'anunci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) sobre informació pública de modificació del Reglament del Registre metropolità de vehicles estrangers i altres vehicles autoritzats a les zones de baixes emissions, que annexava el Reglament del Registre.

En data 19 de desembre de 2019, finalitzat el període d'audiència pública i contestades les al·legacions formulades, el Plenari del Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona va aprovar definitivament l'Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de preservar la qualitat de l'aire. L'Ordenança va ser aprovada sense cap vot en contra, amb els vots a favor dels partits governants (BComú i PSC), de JxC i ERC, després d'acordar diverses al·legacions (com la moratòria d'un any per a les persones que necessitessin el vehicle per treballar amb ingressos inferiors als 8.000 euros), i l'abstenció de la resta de partits.

La mesura va entrar en vigor el dia 1 de gener de 2020, l'endemà de la seva publicació en el Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, el 31 de desembre de 2019. Així mateix, l'Ordenança preveia una moratòria d'un any per a determinats vehicles en funció de la tipologia, ús o situació personal o econòmica de la persona titular. Van establir-se exempcions (vehicles destinats al transport de persones amb mobilitat reduïda o amb malalties que els condicionen l'ús del transport públic, vehicles de serveis d'emergència i essencials); casos d'excepcionalitat (per a vehicles que presten serveis singulars) i la possibilitat que la persona titular del vehicle pogués obtenir deu autoritzacions diàries cada any per accedir a la part de la ZBE de l'àmbit Rondes de Barcelona, inclosa dins del terme municipal de Barcelona, definit en la mateixa Ordenança. Ara bé, tots aquests vehicles calia que s'inscrivessin en el Registre metropolità de vehicles estrangers i d'altres vehicles autoritzats a les zones de baixes emissions.

El règim sancionador va requerir el consens dels diferents municipis afectats per l'aplicació de la nova normativa, que amb l'actuació coordinada des de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, va determinar que l'activitat sancionadora començaria el dia 1 d'abril de 2020.

Ara bé, el mes de març del 2020, la pandèmia de la Covid-19 va irrompre en el dia a dia de la ciutat i va afectar el normal funcionament dels serveis públics i la implementació de les mesures derivades de la ZBE. Conseqüentment, per mitjà d'un ban, de data 18 de març de 2020, es va suspendre l'aplicació del règim sancionador, previst en l'Ordenança de 20 de desembre de 2019, i que havia d'iniciar-se el dia 1 d'abril de 2020, i es va establir que es mantindria durant la vigència de l'estat d'alarma declarat pel Reial decret 463/2020, de 14 de març, o de les seves pròrrogues o modificacions.

El 22 de juliol de 2020, mitjançant un ban es va anunciar que l'activitat sancionadora s'iniciaria el 15 de setembre de 2020 i s'incrementaven els ingressos màxims requerits per acollir-se a la moratòria prevista per a vehicles professionals, alhora que va procedir-se a la revisió de les moratòries establertes.

Finalment, per mitjà d'un ban de 17 de novembre de 2020, publicat en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (BOPB) de 21 de novembre de 2020, atesa la situació excepcional ocasionada per la Covid-19, s'ampliava per a determinades categories de vehicles el termini a partir del qual produiria efectes l'Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire.

Cal dir que, durant tot aquest període, la implementació de la ZBE no ha estat exempta de controvèrsia i ha estat objecte de recursos davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC). Durant el mes de juliol del 2020, aquest òrgan va fer públic el pronunciament de la Sala Cinquena sobre l'aplicació de mesures cautelars per suspendre la zona de baixes emissions (ZBE), que havien requerit diverses entitats mentre no es dictés resolució sobre el recurs interposat contra l'Ordenança. Segons diverses fonts, el 30 de juliol de 2020 informaven que el TSJC s'havia pronunciat en contra de l'adopció de mesures cautelars, ja que, tot i reconèixer que aquestes poden causar danys significatius a alguns sectors, suspendre l'aplicació de la normativa compromet tant el dret a la salut com el dret al medi ambient, alhora que consolida una situació de qualitat de l'aire contrària a la normativa mediambiental europea. S'assenyala que, segons el TSJC, *cada cop són més freqüents situacions de risc per contaminació*

a Barcelona, que afecten el dret a la salut i en què preval l'interès general que exigeix la protecció de la salut i el medi ambient, objectius de la ZBE sobre l'interès particular. També consolida una situació de qualitat de l'aire contrària a la normativa mediambiental europea. S'afegia que el Tribunal recordava que la Comissió Europea ha portat Espanya davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea pels incompliments dels nivells màxims de contaminació de ciutats com Barcelona i fa referència a les directives europees en la matèria. De fet, fins i tot apunta que l'interès públic exigeix la immediata aplicació de la norma per evitar l'impacte en la salut de la contaminació de l'aire.

• **Naturalesa de les queixes**

Des del 2017 i fins al 2020 s'han rebut 254 queixes. L'any 2019, especialment el darrer trimestre, i al llarg de l'any 2020, coincidint amb l'inici de la campanya informativa, l'aprovació definitiva de l'Ordenança, i la imminència de la seva aplicació (a partir de l'1 de gener de 2020), la Sindicatura ha rebut un total de 326 queixes (150 l'últim trimestre del 2019, i 176 durant l'any 2020, amb una especial incidència els primers dies de l'any). Amb posterioritat, durant l'any 2020, s'han continuat rebent queixes, en menor nombre, per l'afectació sobre determinats col·lectius afectats, i a finals d'any relacionades amb el procediment sancionador. En essència, les queixes se centren en les diferents preocupacions per les conseqüències que l'aplicació de les mesures els representa, així com qüestions relatives al mètode o criteris adoptats i la manca d'alternatives tècniques.

En primer lloc, abans dels aspectes més concrets sobre l'objecte, cal assenyalar que un 22 % de les queixes van ser presentades per persones residents fora del municipi de Barcelona, que veuen amb preocupació com es veuran afectats o dificultats aquells desplaçaments que duen a terme amb el seu vehicle per diversos motius (laborals, estudis, mèdics, atenció de familiars, o acompanyaments a persones grans per fer gestions, règims de custòdia compartida de fills i/o filles...). Aquest fet posa en relleu que l'afectació de la ZBE va més enllà del municipi de Barcelona, o de la resta de municipis que també han aprovat mesures per a la restricció de la circulació a l'entorn de Barcelona.

En relació amb les particularitats de l'objecte de queixa i el seu volum, s'han tractat grans blocs de temàtiques, no excloents, atès que hi havia algunes queixes que plantejaven diferents motius de disconformitat:

- El 27 % fan referència a la disconformitat amb el criteri adoptat per discriminar quins vehicles són objecte de les restriccions, és a dir, les etiquetes ambientals de la Direcció General de Tráfico (DGT).
- Un 26 % de les queixes manifesten que el transport públic no els resulta una alternativa vàlida per compatibilitzar, en temps, diferents activitats acadèmiques i professionals. Aquest punt ha tingut una especial incidència arran de la crisi econòmica i social derivada de la situació de la pandèmia provocada per la Covid-19, i exposa les dificultats que significa l'ús diari i el compliment d'horaris en relació amb l'ús de serveis com Rodalies en moments en què es redueix l'oferta. Alguns casos arriben a fer comparatives entre el temps que els significa desplaçar-se en transport públic i en vehicle particular, diferència que s'incrementa si el desplaçament s'executa a la nit o els caps de setmana.
- El 24 % de les queixes exposen dificultats econòmiques que els fa inviable el canvi del vehicle (cotxe o moto). El canvi a una opció de vehicle menys contaminant com l'elèctric és costós, i l'adquisició d'un vehicle (de segona mà) sense conèixer la seva

afectació futura i les incerteses es preveu complicada. Aquesta tipologia de queixa s'ha incrementat arran de les conseqüències econòmiques i socials de la pandèmia.

- Un 21 % exposen que necessiten el vehicle per a la seva activitat professional, atès que s'han de desplaçar a polígons industrials o complir horaris laborals o torns rotatoris que coincideixen amb els marges de la ZBE. Altres casos transporten material tècnic, pesat o voluminós, que no els permet fer ús del transport públic. La dificultat per a l'amortització de vehicles, per edats properes a la jubilació, provoca que sigui inviable l'adquisició d'un nou vehicle per a les activitats professionals, ja que tampoc podrien amortitzar la despesa.
- Un 20 % de les queixes es refereixen a la manca d'alternatives tècniques que possibilitin l'adequació dels vehicles per a l'obtenció de l'etiqueta ambiental, de manera que permeti el manteniment del seu ús sense restriccions.
- El 12 % estan disconformes amb el manteniment de pagament de l'import de l'IVTM, tot i que se'ls restringeix l'ús del vehicle.
- El 5 % presenten queixes en relació amb l'afectació de les restriccions sobre els vehicles clàssics, i posen en relleu el valor cultural i patrimonial que signifiquen (Club del 600, Moto Impala) els pocs quilòmetres que efectuen i el diferent tractament donat en altres països.
- Un 4 % no estan d'acord amb el procediment seguit (manca d'informació o dificultat per a l'obtenció del text de l'Ordenança per a la presentació d'al·legacions, indefinició de les mesures concretes fins pocs dies abans de l'entrada en vigor de la mesura, informació amb poc marge de temps, etc.).
- Un 3% han mostrat la seva preocupació per problemes no resolts vinculats a persones amb diversitat funcional o sensorial, vinculats amb la gestió o concessió de les autoritzacions per circular, i que aquestes es vinculin a la titularitat del vehicle per part de la persona que té reconeguda la discapacitat.
- Arran de la pandèmia de la Covid-19, s'han incrementat les queixes relatives a persones pertanyents a col·lectius de risc, per a les quals el transport públic no és una opció prou vàlida. Segons recomanacions de la mateixa empresa operadora Transports Metropolitans de Barcelona, no es recomana l'ús del transport públic a persones de risc.
- Repercussions exposades pel Gremi Provincial de Tallers de Reparació d'Automòbils, vinculades a les afectacions que les mesures derivades de la ZBE impliquen en l'exercici de la seva activitat (realització de proves dinàmiques, necessitat de tramitació d'algunes de les deu autoritzacions establertes pels desplaçaments dels vehicles als tallers).
- Disconformitat per part de l'Associació de Marxants per l'afectació que les restriccions poden tenir sobre els mercats i els vehicles especialitzats que entren a Barcelona per estar estacionats en una parada.
- La manca d'alternatives, tot i la moratòria, per part de sectors industrials per poder renovar i adaptar la flota de vehicles, per inviabilitat d'alternatives o per no ser possible plantejar un canvi per l'edat dels titulars (pròxima a la jubilació, sense possibilitat d'amortització de la inversió efectuada).

La Sindicatura ha rebut un total de 326 queixes (150 l'últim trimestre del 2019, i 176 durant l'any 2020) que fan referència a la zona de baixes emissions (ZBE)

- No es té en compte la casuística de persones que treballen els caps de setmana i tenen festa els dies laborables, que és quan poden sortir de Barcelona.
- A finals d'any hi ha hagut noves problemàtiques sorgides de l'aplicació de procediments sancionadors (fotodenúncies practicades a vehicles "arrossegats" per grues).
- No es té en compte l'ús del vehicle, sols l'antiguitat.
- L'enllaç amb la C-17 des de les rondes obliga, a l'entrada, a entrar en una zona on no és permesa la circulació dins la ZBE; per tant, l'ús d'algunes vies no permet travessar la ciutat per les rondes (B-20) i implica sancions.
- La T-Verda, en els casos en què el vehicle té un ús intensiu per diferents membres d'una família, no representa una opció vàlida per ser unipersonal i amb limitacions sobre la seva titularitat.
- Manca d'opcions d'estacionament fora de Barcelona amb accés al transport públic.

• Seguiment de les recomanacions efectuades per la Sindicatura l'any 2018:

L'any 2018, la síndica de Greuges de Barcelona va emetre una **decisió** en què va concloure que l'actuació de l'Administració estava emparada pel marc normatiu de referència i per les pròpies competències, a fi de treballar per garantir la qualitat de l'aire i la salut de la ciutadania, emparada per les dades i estudis relatius a la qualitat de l'aire, arguments aquests plenament vigents i que es donen per reproduïts.

En aquell moment, de la informació aportada no es deduïa que hi hagués suficient concreció de l'impacte que les mesures produïrien sobre la ciutadania. En conseqüència, la decisió va anar acompanyada d'un conjunt de recomanacions. Amb posterioritat, el 10 de març de 2019, la síndica va rebre la resposta de l'Ajuntament a les recomanacions efectuades.

Transcorregut el temps, atenent la nova Ordenança i el nou volum de queixes rebudes, moltes de les quals fan incidència en les dificultats de la ciutadania per assumir l'impacte de la mesura, en el marc de la seva missió de defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques, especialment els que es recullen en la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat de Barcelona, la síndica va acordar iniciar una actuació d'ofici amb la finalitat de fer un seguiment de les recomanacions efectuades l'any 2018; interessar-se pel procés d'implementació de les restriccions circulatòries a la ciutat de Barcelona (ZBE) i analitzar-ne l'impacte, especialment en relació amb determinats col·lectius vulnerables. En aquell moment no era previsible l'afectació que significaria la pandèmia de la Covid-19.

Les queixes se centren en les diferents preocupacions per les conseqüències de l'aplicació de la ZBE, així com qüestions relatives al mètode o criteris adoptats

1. Sobre el servei d'atenció i orientació per a les persones titulars dels vehicles afectats per les mesures de restricció de circulació a l'efecte que es puguin atendre casos o situacions que requereixen respostes individualitzades, tractaments globals o facilitar l'orientació necessària per a la recerca de tota mena d'alternatives.

L'any 2018 la síndica ja posava de manifest que no s'apuntava ni s'intuïen quines possibles informacions o respostes es donaria a les persones afectades a fi que es poguessin planificar, adaptar o cercar alternatives a les restriccions.

Si bé des del 2017 s'anunciava l'aplicació de la mesura, inicialment només prevista per a episodis de contaminació, no va ser fins al mes d'agost del 2019 quan es va intensificar la campanya informativa de la ZBE en coordinació amb l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), la Generalitat de Catalunya i els cinc ajuntaments que integren la ZBE. Durant les setmanes prèvies, es van enviar més de 10.000 cartes d'avís a les persones propietàries de vehicles sense distintiu ambiental de la DGT. També van establir-se canals de comunicació (telèfon, web, presencial), banderoles, cartells, tríptics...

Tot i reconèixer el desplegament informatiu que va dur-se a terme, especialment a partir del novembre del 2019, en alguns àmbits la informació que en aquelles dates s'oferia era genèrica, atès que l'Ordenança restava pendent d'aprovació definitiva i mancava concretar aspectes que havien de ser objecte d'anàlisi per mitjà de les respostes a les al·legacions presentades (excepcions, moratòries, horaris de les afectacions, etc.). La informació que es facilitava no responia als requeriments fets des de la Sindicatura en relació amb respostes concretes i individualitzades, que permetessin a la ciutadania analitzar l'impacte de les mesures sobre la seva realitat i, si fos el cas, cercar alternatives a l'ús del vehicle privat amb un cert marge de previsió i planificació, fet especialment important en les economies més fràgils. Així, per exemple, trobem que la moratòria relativa a les persones amb pocs ingressos i que feien ús del vehicle per motius professionals, que finalment va introduir-se, no estava inclosa en els tríptics informatius. Cal destacar que sí que s'han incorporat les darreres modificacions en els actuals tríptics informatius.

També és necessari comentar que, si bé la campanya anava dirigida a donar a conèixer l'inici de les mesures restrictives, les úniques alternatives referides eren el transport públic, els park & ride i la targeta verda, sense més opcions. Així mateix, en l'anàlisi de les queixes rebudes queda palès que va trobar-se a faltar una atenció més enllà de la mera informació genèrica d'allò que està aprovat per normativa. Una part de la ciutadania mostrava la necessitat de rebre un assessorament més ampli per cercar alternatives (per exemple, l'orientació per a ajudes per a l'adquisició de vehicles era insuficient i es dirigia a les empreses concessionàries de venda de vehicles).

En termes generals es pot considerar que es va complir amb un servei d'informació centrat en la nova mesura, però no amb la perspectiva d'atenció, acompanyament o suport que la síndica havia demanat, atès que, si bé s'informava de l'aplicació de les mesures i el tràmit del registre de vehicles, no es va disposar d'un servei d'atenció i orientació per valorar possibles alternatives a la nova situació que es produiria a partir de l'1 de gener de 2020.

Cal tenir en compte que la tramitació, en conjunt de la mesura, deixava poc temps de marge de reacció, sobretot en aquells aspectes que restaven pendents del redactat del text definitiu de l'Ordenança. D'aquesta manera, la persona que havia estat previsor i havia fet un esforç tècnic i econòmic per adaptar-se, resultava que podia haver-se vist beneficiada per les moratòries, i qui havia restat a l'espera de com es resolien les seves al·legacions i l'afectació de les seves circumstàncies, li restava poc temps d'adaptació i quedava amb un marge de temps molt reduït.

L'any 2018 la síndica de greuges de Barcelona ja va emetre una decisió que feia referència a la zona de baixes emissions i que anava acompanyada d'un conjunt de recomanacions

En termes generals es pot considerar que es va complir amb un servei d'informació centrat en la nova mesura, però no amb la perspectiva d'atenció, acompanyament o suport que la síndica havia demanat

A parer d'aquesta Sindicatura, després de tot el temps en què la mesura havia estat anunciada, la campanya informativa va iniciar-se tard i de manera precipitada (un mes i mig abans de l'inici)

Per tant, a parer d'aquesta Sindicatura, després de tot el temps en què la mesura havia estat anunciada, la campanya informativa es va iniciar tard, i fins i tot de manera precipitada (just un mes i mig abans de l'inici de la implementació), sense concreció en les publicacions que es reproduïen en les respostes facilitades pels serveis d'atenció a la ciutadania.

Els sistemes d'atenció de la població es van activar just en el moment en què s'estaven gestionant les sol·licituds d'inscripció al Registre de vehicles per poder començar a tramitar les degudes autoritzacions, tenint en compte que la mesura de la ZBE havia començat a ser vigent a partir de l'1 de gener de 2020 i s'activava el procediment sancionador en data 1 d'abril de 2020, malgrat que després es va suspendre a causa de la pandèmia de la Covid-19. De fet, aquesta Sindicatura va atendre una queixa d'una persona que, tot i haver presentat adequadament la seva sol·licitud

el mes de febrer, en el moment de restablir-se el règim sancionador, el 15 de setembre, encara no tenia inscrit el vehicle en el Registre, per la qual cosa, en aquell cas, no podia obtenir el reconeixement de l'excepcionalitat que li permetés circular.



Cal dir que els serveis d'atenció presencial relatius a la ZBE, gairebé un mes més tard de l'inici de la campanya informativa, es trobaven lluny del conjunt de la població (l'Oficina d'Atenció Ciutadana (OAC) de l'AMB a la ZBE). Si tenim en compte l'impacte de la mesura i el potencial volum de persones afectades, sorprèn que inicialment només es preveïés una única oficina d'atenció ubicada a la Zona Franca. De fet, no va ser fins al 9 de gener de 2020, és a dir, un cop vigent la mesura, que no es va establir un punt d'informació sobre la ZBE a l'Oficina d'Atenció Ciutadana de la plaça Sant Miquel, amb un horari d'atenció de 9 a 14 h i de 16 a 20 h. També es va situar un punt a l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitat per donar suport i atenció al registre de vehicles. Posteriorment, a partir del mes de març, la declaració de l'estat d'alarma, el confinament de la població i el manteniment de les activitats considerades essencials, van influir de ple en el procés d'implementació de la ZBE.

En la informació rebuda el mes de novembre sobre els canals i mitjans d'informació que seguien actius, es referia als mitjans telefònics, telemàtics i presencials, inclosa l'OAC de la plaça Sant Miquel, quan amb motiu d'altres consultes s'havia informat la Sindicatura que, com a conseqüència de l'estat d'alarma i del confinament, s'havia suspès temporalment i que el servei vinculat a la ZBE ja no va reprendre la seva activitat quan es van restablir els serveis d'atenció a la ciutadania.

Des del 16 de desembre de 2020 només es comptava amb l'oficina d'atenció telefònica i presencial a l'Oficina d'Atenció Ciutadana de l'AMB a la Zona Franca en horari de dilluns a divendres de 9 a 14 h amb cita prèvia. En relació amb l'atenció telefònica es manté al punt de l'AMB (tel. 930 333 555) de 8 a 20 h i al 010 de 7 a 23 h tots els dies de la setmana. També es disposa d'un formulari d'atenció en línia.

2. Avaluar l'impacte que l'aplicació de les mesures podrà tenir sobre el transport públic a l'efecte que no es produeixi cap col·lapse i es pugui preveure el seu redimensionament, així com revisar la política de tarifes.

La situació derivada de la Covid-19 ha dificultat l'avaluació de possibles impactes i incidències sota els paràmetres que regien l'activitat econòmica i social ara tot just fa un any. En aquest marc, es comunica que s'ha signat un pacte de cooperació amb les principals organitzacions sindicals i associacions econòmiques per dur a terme accions concretes i també a l'Àrea Metropolitana, per reduir la congestió i les seves externalitats negatives: contaminació, soroll, pèrdues econòmiques i de temps, disminució de la competitivitat, de la salut i de la seguretat dels treballadors i treballadores i de les empreses, amb mesures concretes, acordades en el marc dels respectius convenis col·lectius i sectorials, tals com:

- Els plans de desplaçament d'empresa.
- L'impuls i millora de les opcions de teletreball.
- La flexibilització d'horaris per evitar les hores punta del transport públic i la congestió en els accessos en el transport privat.
- Impulsar accions en l'àmbit dels usos del temps i la reforma horària.
- Contribuir a la recuperació de l'activitat i la vida econòmica, comercial, logística i social en general després de la Covid-19.
- Ajudar a la recuperació i millora del transport públic com a peça central i estructuradora de la mobilitat obligada, i treballar especialment per aplanar la corba de demanda

en hores punta, i millorar la seva oferta i serveis. També cal incentivar, sempre que sigui possible, els desplaçaments per mobilitat obligada a peu i en bicicleta o altres formes de mobilitat activa.

- Contribuir a la conscienciació ciutadana i ser responsables de l'impacte de la mobilitat en l'entorn i la necessitat d'un model de mobilitat laboral i professional sostenible, multimodal i eficient.
- Fomentar una mobilitat obligada multimodal, compartida, sostenible i integrada en plataformes tecnològiques multiserveis de mobilitat.
- Per tal d'assolir aquests objectius, l'Ajuntament de Barcelona crearà una taula de coordinació i seguiment del pacte.

Tot i que es desprèn que l'objectiu últim cerca un canvi d'usos dels modes de transport, a fi de disminuir la utilització de vehicles privats a favor d'altres modes més sostenibles, com el transport públic col·lectiu, o els desplaçaments a peu o en bicicleta, o en els anomenats vehicles de

Continua sent necessària la millora de la xarxa i de l'oferta de transport públic, sobretot en l'àmbit de la connexió de la ciutat amb altres poblacions

mobilitat personal, la Sindicatura de Greuges de Barcelona entén que caldria vetllar per fer compatible els diferents mitjans ja que, en tot moment les persones poden ser, en funció de determinades circumstàncies, usuàries dels diferents modes de transport i no tothom pot fer ús dels diferents models. Ara com ara, l'actual situació de crisi sanitària i econòmica, a banda de posar damunt de la taula el replantejament de molts hàbits, també pot comportar costos o dificultats afegides per fer aquests canvis.

També ha estat objecte d'algunes queixes el fet que l'alternativa de la T-Verda durant tres anys, individual i amb restriccions per a la seva transferència dins de l'àmbit familiar, no es considera una opció prou vàlida en el cas de famílies en què diferents membres fan ús

del vehicle o quan el titular no fa ús del transport públic, cosa que restringeix les possibilitats de poder-la transferir. Es considera que es podria revisar la possibilitat d'ampliar, sota criteris establert, el nombre de títols de transport en funció de la família o persones que fan ús del vehicle.

Cal afegir que, segons l'informe municipal del mes de març del 2019, l'estratègia de l'Ajuntament se centrava en la disminució del vehicle privat però no en la mobilitat en general. S'havien establert mesures de promoció del transport públic en el Programa contra la Contaminació de l'Aire, per impulsar el transport públic i el no contaminant. Es treballava en el marc del nou Pla de Mobilitat Urbana (eix 3) i en conjunt amb l'AMB i la Generalitat de Catalunya. Des del consistori s'admetia que calia continuar millorant el transport públic.

Enguany l'emergència sanitària de la Covid-19 ha provocat que, durant l'aplicació del Reial decret d'estat d'alarma, s'hagi registrat una mobilitat extraordinària i anòmala, amb reduccions que han arribat al -80 % en el volum del trànsit privat i al -95 % en els desplaçaments en transport públic, que s'ha anat recuperant amb les successives fases de la desescalada i amb canvis en els modes de desplaçament, però que desvirtua la comparativa entre els anys 2019 i 2020.

Tot i això, i per evitar consolidar els desplaçaments en vehicle privat i garantir la màxima seguretat de la ciutadania, s'informa de diverses actuacions executades des de l'Ajuntament de Barcelona a fi d'afavorir els desplaçaments a peu, en bicicleta i en transport públic per mitjà d'accions d'urgència a l'espai públic, per sumar espais per a les persones vianants, ciclistes i VMP, i millores als carrils bus, entre d'altres. També s'informava d'accions per part de TMB per substituir els vehicles dièsel per altres no contaminants, i el metro per a la millora de l'oferta del seu servei. S'apunta la recuperació del servei Bicing, que ha arribat a superar els usos del mes de juliol en relació amb l'any anterior i que amplia l'oferta tenint en compte criteris com la connectivitat.

Certament, la situació d'emergència sanitària ha dificultat l'anàlisi de la repercussió dels possibles canvis d'usos cap al transport públic arran de la mesura de la ZBE. Ara bé, tot i la disminució de la mobilitat, tal com s'ha pronunciat aquesta Sindicatura, continua sent necessària la millora de la xarxa i de l'oferta de transport públic, sobretot en l'àmbit de la connexió de la ciutat amb altres poblacions, per tal que la població vegi el transport públic com una alternativa vàlida. Les recomanacions per a l'ús de transports individuals, la tria de mitjans de mobilitat sostenible, que no sempre resulta vàlida ni universal, i les actuacions per tendir a la modificació del règim horaris, incideixen actualment en la mobilitat a la ciutat.

La implantació de la T-Mobilitat, la revisió tarifària, l'L9 o Rodalies són aspectes sobre els quals cal incidir, sobretot en l'àmbit de la mobilitat interurbana. En aquest sentit, l'Ajuntament informava d'un seguit d'actuacions per a la millora del transport públic a la ciutat, a les quals cal afegir les opcions de car sharing, el transport col·lectiu de treballadors i treballadores, etc.

El percentatge de queixes rebudes de persones no residents a Barcelona posa en relleu que el factor de capitalitat de la ciutat de Barcelona quant a treball, estudis, serveis o oci, implica que qualsevol mesura que afecti la ciutat, i més la seva mobilitat, té repercussions més enllà del terme municipal. Per tant, una primera conclusió se centra en el fet que l'impacte de mesures com la ZBE cal valorar-lo des d'una perspectiva més àmplia, inclús més enllà de l'Àrea Metropolitana o dels cinc municipis on la mesura de la ZBE és d'aplicació.

El percentatge de queixes rebudes de persones no residents a Barcelona posa en relleu que la implantació de la ZBE té repercussions més enllà del terme municipal

Cal fer una especial referència a la necessària col·laboració entre administracions per tal de trobar una solució de les reiteratives incidències dels serveis de Rodalies i la millora de la xarxa en general, sobretot de la mobilitat interurbana. Les situacions exposades per alguns dels ciutadans i ciutadanes que s'han dirigit a la Sindicatura per exposar la diferència en temps que significa un desplaçament amb mitjans particulars o fent ús del transport públic, posen de manifest problemàtiques que cal resoldre, i que requereixen alternatives vàlides, sobretot en funció de condicions com la nit o els desplaçaments a polígons industrials. En aquest sentit, cal que es pugui revisar el sistema tarifari i la implantació de la T-Mobilitat, llargament esperada.

3. Instar l'Administració competent a fer l'estudi i l'adopció de mesures de caràcter mecànic que permetin, en els casos en què sigui possible, l'adequació dels vehicles a les mesures de categorització de les etiquetes ambientals.

Al seu moment, l'Ajuntament va informar que tècnicament era possible, en alguns casos, incorporar tecnologies anticontaminació als vehicles. El mes de novembre, els serveis municipals van informar que s'havia treballat amb la Dirección General de Tráfico (DGT) per tal d'homologar i obtenir l'etiqueta ambiental amb la incorporació de filtres catalítics en vehicles N2, N3, M2 i M3, i que la moratòria serà prorrogable durant un termini de temps proporcional si no es donen les condicions legals i tècniques adequades per a la implantació dels filtres per homologar els vehicles i obtenir el distintiu ambiental de la DGT.

En aquest sentit, cal comentar que moltes de les queixes i de les persones que s'han dirigit a la Sindicatura exposaven la seva voluntat per contribuir a la reducció de la contaminació atmosfèrica, però alhora plantejaven la dificultat o impossibilitat per assumir el canvi de vehicle, per circumstàncies econòmiques, d'edat, de manca d'alternatives en el cas de vehicles industrials, amortitzacions, etc. També posaven sobre la taula l'element contaminant que significava el desballestament dels vehicles i els residus que es generaven.

Segons consultes efectuades des de la Sindicatura, la darrera versió del Manual de reformas de vehículos (revisión 6a. Manual de Reformas del Ministerio de Industria i Energia) (Sección I, Grupo 2 (2.13.i 2.14)), vigent des del mes d'octubre del 2020, preveu per als vehicles de categories M, N i O reformes vinculades a la reducció d'emissions en relació a NOx i partícules, en relació amb el Reglamento n.º 132 de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), que conté les disposicions uniformes relatives a l'homologació de dispositius de control d'emissions d'adaptació (REC) per a vehicles pesants, i altres amb motor d'encesa de compressió [2018/630].

Ara bé, fent una anàlisi comparativa amb altres països del nostre entorn, com Alemanya, Dinamarca, Bèlgica, o ciutats com Londres, es veu que preveuen la possibilitat de la transformació dels vehicles (retrofitting) i assoleixen nivells assimilables a Euro 4.

4. Instar les administracions competents a elaborar plans d'ajuda per a la renovació de vehicles per tal d'afavorir la reducció de les emissions de partícules contaminants.

En resposta a la recomanació, l'Ajuntament va indicar que s'havia instat l'Estat espanyol i la Generalitat a establir plans d'ajuda per a la renovació de vehicles i que es continuaria fent. Aquestes ajudes eren vigents en el moment de donar resposta a la síndica el mes de novembre del 2020.

La nova situació econòmica derivada de la pandèmia dificulta encara més la renovació del parc de vehicles; per tant, seria convenient seguir treballant a fi de facilitar la possibilitat d'adopció de sistemes d'adaptació que siguin vàlids i assumibles econòmicament per tal de seguir els paràmetres d'altres països europeus.

Cal recordar que actualment, com a conseqüència de l'actual crisi econòmica i social, s'han introduït noves moratòries que afecten bàsicament el transport professional i el trasllat col·lectiu. Concretament les furgonetes incrementen la moratòria tres mesos fins a l'1 d'abril de

2021. Els vehicles pesants i autocars petits gaudeixen d'una ampliació de moratòria de sis mesos fins a l'1 de juliol de 2021 i els autobusos i autocars fins a l'1 de gener de 2022. També s'amplia la moratòria per als vehicles d'ús professional per a rendes baixes fins a l'1 d'abril de 2021.

De les consultes efectuades des d'aquesta Sindicatura es coneix que el 25 de febrer de 2020 l'Àrea Metropolitana de Barcelona va aprovar la primera línia de subvencions dirigides a les persones treballadores autònomes que operessin en l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, per renovar el parc mòbil dedicat al transport i distribució urbana de mercaderies (DUM) més envellit i contaminant i per facilitar la seva adaptació a la regulació de la zona de baixes emissions (ZBE). No s'han obtingut dades de la seva repercussió.

També es coneix que el mes de juny del 2020 va aprovar-se el nou Programa MOVES 2020 per incentivar la mobilitat eficient i sostenible. Els ajuts per a la compra de vehicles alternatius variaven entre els 600 i els 15.000 euros en funció de la classe de vehicle (cotxe, moto, furgoneta, autobús o camió) i de la seva motorització: híbrid endollable, elèctric pur o gas. Aquest darrer combustible es reservava només al transport pesant perquè les alternatives elèctriques no compten amb suficient desenvolupament. En el cas dels vehicles lleugers elèctrics, la subvenció podia arribar als 5.500 euros si incloïa el desballestament del vehicle antic, que havia de tenir més de set anys. Si s'optava per no desballestar, l'ajut màxim era de 4.000 euros. També es va comptar amb el Plan Renove 2020 (Programa de Renovación del Parque Circulante Español en 2020), el qual finalitzava el 31 de desembre de 2020 i no es preveu la seva pròrroga.

Si bé es reconeix l'incentiu que pot significar una ajuda, en proporció al preu d'un vehicle, sobretot en el cas dels elèctrics, cal insistir en la necessitat de mantenir les ajudes a causa de la dificultat econòmica i incertesa per la situació de crisi, que dificulta a molts sectors l'opció del canvi del vehicle.

Tot i entendre que són accions que resten fora de l'àmbit competencial de l'Ajuntament, aquestes peticions han representat un volum de les queixes presentades, i seria convenient que l'Administració municipal seguís treballant i instant la possibilitat d'aplicació d'alternatives tècniques per a l'adaptació de vehicles en bon estat, fet que podria ser una opció per a alguns dels casos presentats, a més de tenir-se en compte en possibles implementacions de noves restriccions.

La diversitat d'aspectes que implica una mesura d'aquest tipus (criteri de les etiquetes mediambientals, ITV, adaptació de vehicles, ajudes econòmiques...) posa en evidència la necessitat d'una estreta, coordinada i planificada col·laboració entre administracions, no només en la implementació i la comunicació, sinó també en l'anàlisi de les problemàtiques que se'n deriven i les solucions, les quals moltes vegades van més enllà de les competències municipals.

5. Estudiar la possibilitat de reajustar l'horari d'afectació en vigílies de festius, dates puntuals de sortides estivals o dates concretes, encara que fos de manera limitada o temporal.

Des dels serveis municipals es va informar que l'aplicació de la restricció a les tardes prèvies als caps de setmana i festius podria comportar un efecte crida que fes augmentar la mobilitat en

vehicle privat, i en conseqüència la contaminació. No obstant això, s'indicava que s'estudiaria el seu impacte per avaluar-ne la possible assumpció, tot i que el redactat del text definitiu de l'Ordenança no va preveure cap modificació.

6. Estudiar si l'afectació dels vehicles per mitjà de l'etiqueta ambiental de la DGT respon adequadament als valors de contaminació de cada vehicle i, en funció del resultat, que es puguin cercar altres mesures de catalogació dels vehicles afectats o tenir com a referència els resultats de les inspeccions tècniques de vehicles.

Al seu moment es va informar que la classificació ambiental dels vehicles executada per la DGT es va dur a terme en funció de la norma d'homologació, a la qual es van sotmetre els vehicles, que són les que estableixen els seus valors límit d'emissió, els quals s'han anat fent més restrictius a mesura que s'han anat aprovant. Es considerava important que la classificació es realitzés en un àmbit com a mínim estatal, per la necessària estandardització que garantís les mateixes regles del joc en tot el territori estatal, per tal de simplificar la vida dels ciutadans i ciutadanes. S'indicava que l'estudi efectuat de caracterització dels nivells de contaminació per mitjà de mesures directes a la ciutat de Barcelona l'any 2017, mostrava que els vehicles sense distintiu ambiental eren més contaminants que els que en disposen, i era, per tant, una caracterització rellevant per portar a terme polítiques públiques.

Pel que fa a les mesures de caràcter ambiental executades per la ITV, aquestes no mesuren el diòxid de nitrogen que emeten els vehicles, fet que automàticament les fa inviables per determinar el grau de contaminació d'un vehicle.

Segons sembla, la DGT està iniciant els treballs d'actualització de les etiquetes ambientals actuals, de nou es planteja la possibilitat de cercar alternatives que mesurin i identifiquin la contaminació de cada vehicle, que podria anar vinculada a considerar noves funcions a les inspeccions tècniques de vehicles.

L'informe remès a aquesta Sindicatura per part de l'Ajuntament fa referència a la possibilitat que l'Ajuntament pugui valorar mecanismes d'adaptació de vehicles que puguin reduir les emissions. Tot i no ser l'Administració competent, pot instar la recerca d'alternatives i, en aquest sentit, vetllar perquè aquestes siguin factibles i viables, i prendre com a referència els models d'altres països europeus. És adient reiterar la consideració de cercar mesures que possibilitin la concreció dels nivells de contaminació dels vehicles de manera individualitzada, a fi d'evitar errors en la seva categorització.

7. Estudiar la possible demanda de places d'aparcament de vehicles fora de les zones restringides amb connexió amb el transport públic i si es preveu que aquestes puguin absorbir la previsible demanda que pugui anar sorgint, i que esdevingui una alternativa vàlida i coneguda.

Existeix un treball important de l'AMB i l'Ajuntament per determinar places de park & ride i donar facilitat d'informació, remetent a una pàgina web.

Si bé amb motiu de la primera decisió de la síndica es va informar que zones com Vallvidrera, les Planes o la Zona Franca disposaven d'espai per estacionar-hi de manera lliure, cal dir que barris com Vallvidrera presenten una problemàtica de places d'estacionament per als seus veïns i veïnes.

Darrerament, per informacions i queixes vinculades a l'estacionament de vehicles rebudes a la Sindicatura, es coneix que s'han reduït les zones d'estacionament lliure en àrees perifèriques de la ciutat que estaven connectades amb el transport públic (Montbau, Zona Universitària, barri Besòs, entre d'altres).

Un tema cabdal per afavorir els desplaçaments en transport públic en recorreguts interurbans és que hi hagi opcions vàlides d'aparcament ben comunicades amb la xarxa del transport públic

Es coneix que al febrer del 2018 es van posar en marxa dos aparcaments a Castelldefels i Sant Joan Despí, que juntament amb un tercer a Sant Just Desvern, des del març del 2019, ofereixen en total unes 250 places. En aquest cas, s'han aprofitat places que ja existien, però que, un cop pintades i senyalitzades, només es reserven per a persones usuàries del transport públic. Per demostrar que ho són, cal registrar-se en una aplicació mòbil i després d'utilitzar, per exemple, el tren, cal validar el títol de transport en una màquina de l'AMB instal·lada a l'estació.

Tenint en compte que els desplaçaments en vehicle, sobretot interurbans, es mantindran, cal que hi hagi opcions vàlides de park & ride ben comunicades amb la xarxa de transport públic. Des de la Sindicatura es considera que aquest és un tema cabdal per afavorir la utilització del transport col·lectiu en els desplaçaments interurbans i que, més enllà de les competències de l'Ajuntament, aquest ha de seguir instant les administracions competents per avançar cap a una xarxa d'estacionaments.

• L'impacte de les mesures adoptades i l'afectació a determinats col·lectius

La precarietat econòmica i la nova pobresa

La primera decisió de la síndica amb motiu de la zona de baixes emissions (ZBE) ja referia que les mesures derivades de la ZBE afectaven les economies més febles, sobre les quals perduraven els efectes de la crisi econòmica iniciada l'any 2008. Ja en aquell moment, s'exposaven dificultats i preocupacions davant de la impossibilitat de continuar fent ús dels seus vehicles i la impossibilitat d'assumir-ne el canvi.

En aquest sentit, manifestaven la seva voluntat de contribuir a la reducció de la contaminació, però, ateses les dificultats econòmiques, entre altres qüestions demanaven poder modificar o adaptar els vehicles que es corresponien amb els vehicles circulants de més antiguitat.

A tall de referència, l'any 2015, l'ANFAC (Associació Espanyola de Fabricants d'Automòbils i Camions) alertava que *"l'anterior crisi havia condemnat a l'envelliment del parc automobilístic català, (...) significant una de les zones amb els vehicles més envellits en relació amb els països europeus"*. Aquesta dada es recolzava en informacions del Departament d'Empresa i Ocupació en relació amb el nombre creixent de vehicles que havien de passar la ITV.

L'any 2017 el primer estudi metropolità sobre els vehicles circulants va analitzar sobre el terreny el parc real de vehicles que circulaven diàriament per la metròpoli i va calcular el seu impacte ambiental sobre la qualitat de l'aire en condicions reals de circulació. Segons els resultats de l'estudi, i en comparació amb un de similar que es va fer exclusivament al municipi

de Barcelona l'any 2009, el parc circulat s'havia envellit gairebé 2 anys a causa de la crisi econòmica. En aquest sentit, a la ciutat de Barcelona es passava d'una antiguitat mitjana de 5,66 anys el 2009 a 7,5 anys el 2017. També es posava de manifest que les zones amb major proporció de vehicles més contaminants (sense etiqueta) en circulació corresponien a la perifèria de Barcelona, que és on el parc és més envellit, ja que és al centre de la ciutat on també circula un major nombre de taxis, cosa que fa baixar aquesta proporció.

L'Ordenança de la zona de baixes emissions (ZBE) es va aprovar al desembre del 2020, amb la introducció, a darrera hora, d'una moratòria d'un any, dirigida a les persones que tinguessin i acreditessin uns ingressos econòmics inferiors a l'IPREM (indicador públic de renda d'efectes múltiples) més un 10 % i per a les quals el vehicle (categories M1 i L) suposés un instrument indispensable per a l'exercici de la seva activitat professional.

Cal tenir en compte que el valor de referència de l'IPREM mensual per al 2020 estava establert en 537,84 euros/mensuals (anual 12 pagues: 6.454,03 euros i 14 pagues 7.519,59 euros), per la qual cosa el topall que es va establir era molt baix, ja que, tot i incrementar-se en un 10 %, la quantia resultant era de 590,7 euros/mensuals, quan el salari mínim interprofessional per a l'any 2020 va ser establert pel Reial decret 231/2020, de 4 de febrer, en 31,66 euros/dia o 959 euros/mensuals. Tenint en compte que la mesura anava dirigida únicament a persones que necessitaven el vehicle per a la seva activitat professional era difícil el compliment dels requisits establerts. Tampoc es fixaven altres condicionants, com l'existència de familiars a càrrec, despeses, etc.

La moratòria també prorrogava l'aplicabilitat de l'Ordenança als vehicles N1 (furgonetes o camions lleugers destinats a transportar mercaderies), fins a l'1 de gener de 2021, l'ús dels quals sovint correspon a persones treballadores autònomes o petites empreses, també molt afectades per la situació de crisi que estem vivint. Convé recordar que un 24 % de les queixes dirigides a la síndica en relació amb l'aplicació de les mesures de la ZBE feien menció explícita a dificultats econòmiques i la necessitat de l'ús del vehicle, vinculat a la feina o a l'atenció i cura de persones grans o malaltes.

La síndica va posar de manifest aquest fet en la reunió mantinguda amb Emergència Climàtica i Transició Ecològica, el mes de febrer del 2020, abans de l'impacte de la Covid-19, i va exposar les dificultats econòmiques que expressaven algunes de les queixes rebudes. Per exem-

Un 24 % de les queixes dirigides a la síndica en relació amb l'aplicació de les mesures de la ZBE feien menció explícita a dificultats econòmiques i la necessitat de l'ús del vehicle

ple, persones treballadores autònomes amb edats pròximes a la jubilació que no podien assumir el cost d'una inversió ni amortitzar-lo, o persones que per poc superaven el topall establert d'ingressos i no podrien acollir-se a la moratòria, i que explicaven que haurien de cessar la seva activitat, sense percebre possibles solucions o alternatives. La majoria de situacions que es presentaven, pel fet de disposar d'ingressos mínims, restaven fora del topall.

Amb relació al nivell de renda establert, a causa de l'efecte de la pandèmia Covid-19, l'estat d'alarma

i l'aturada productiva, es va revisar el barem de renda per a la consideració de vulnerable, i es va passar d'1,1 vegades l'IPREM a 2 vegades l'IPREM, canvi que ja era vigent, així com la moratòria. Aquesta modificació ha estat adoptada per la Resolució, de 17 de novembre de 2020, per fer front “a una necessitat urgent i excepcional causada per la pandèmia, (...) tenint en compte que els vehicles d'algunes categories s'han vist directament afectades per la situació d'emergència provocada per la Covid-19, a causa de les dificultats i demores que ha provocat la pandèmia en el compliment dels terminis de fabricació de certes tipologies de vehicles i la necessitat de minimitzar en el possible les repercussions que la paralització de l'activitat econòmica està causant en determinats sectors”.

En relació amb les mesures per canviar de vehicle, abans de la finalització del termini de moratòria establert, l'Ajuntament de Barcelona treballa amb la Generalitat, Administració competent en aquest àmbit, per tal que es facilitin subvencions per al canvi del vehicle.

S'ha de tenir present que les previsions econòmiques amb l'aparició de la Covid-19 han caigut fins a límits imprevisibles. Per disposar d'indicadors de referència, la pàgina web de l'Ajuntament de Barcelona (Barcelona Economia) explicita que “l'impacte de la pandèmia sobre l'activitat econòmica en el 2020 ha estat devastador”.

De la informació exposada es desprèn que l'ampliació del topall per poder acollir-se a la moratòria, s'hauria d'haver previst i adoptat, no amb motiu de la nova declaració de l'estat d'alarma, sinó com a mínim amb caràcter previ a l'activació del règim sancionador, en el moment d'aixecar la suspensió del règim sancionador el 15 de setembre de 2020. Cal recordar que de manera inicial el text de l'Ordenança no preveia cap mesura i que va ser introduïda, amb motiu de negociacions per a la seva aprovació, poc abans de sotmetre's al suport del Consell Plenari.

També sobta que, atenent les circumstàncies que motiven el Decret, és a dir la situació derivada de la pandèmia, amb motiu del segon estat d'alarma per l'increment de l'emergència sanitària, no es disposés d'una modificació més ambiciosa i es preveïessin altres supòsits. Per exemple, aquells no vinculats a una activitat professional, com persones en situació d'atur que poden necessitar el vehicle per a la recerca de feina o com a condició per obtenir-la o, senzillament, establir el topall com a causa general, sense altres vinculacions.

Tampoc es preveuen altres factors, com l'edat, amb l'objectiu de tenir en compte els problemes que pot significar per a algunes situacions no disposar d'un vehicle per a desplaçaments, que no totes les economies poden substituir per serveis de taxi. A més, la situació de la Covid-19 ha incidit en els desplaçaments d'aquest col·lectiu.

Persones amb problemes de mobilitat reduïda i amb malalties que els condicionen l'ús del transport públic

L'Ordenança de la zona de baixes emissions (ZBE) preveu dos supòsits per al tractament d'aquestes situacions previstes en els articles 13 i 14. Són exempcions a les mesures de restricció de la circulació de vehicles més contaminants, entre d'altres, els vehicles dedicats al transport de persones amb mobilitat reduïda (VPMR) i vehicles dedicats al transport de persones amb malalties que els condicionen l'ús del transport públic. Per gaudir de

l'exempció establerta en l'apartat 1 cal, en qualsevol cas, haver-se donat d'alta amb validesa al Registre metropolità de vehicles estrangers i d'altres vehicles autoritzats a les zones de baixes emissions (ZBE), en els termes i les condicions que s'estableixin en el Reglament d'aquest Registre o complir els requisits reglamentàriament establerts a tal efecte per l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

El reglament estableix dos tipus d'autoritzacions:

1. Vehicles particulars per a ús exclusiu del transport de persones amb mobilitat reduïda. Només es permet una sol·licitud d'aquesta classe d'autorització per sol·licitant.

Les persones sol·licitants poden ser:

- Persones amb discapacitat igual o superior al 33 % i barem de mobilitat positiu.
- Persones que disposin de la targeta d'aparcament individual per a persones amb discapacitat.
- El pare, la mare o el tutor o tutora legal d'un o una menor o d'una persona tutelada amb discapacitat superior al 33 % i barem de mobilitat reduïda positiu; o bé que disposi de targeta d'aparcament per a persones amb discapacitat.
- Persona adulta no conductora amb barem de mobilitat reduïda positiu, o bé que disposi de la targeta d'aparcament per a persones amb discapacitat.

2. Vehicles adaptats per al transport de persones amb mobilitat reduïda (segons la targeta d'inspecció tècnica del vehicle o targeta d'aparcament de transport col·lectiu PMR).

La persona sol·licitant pot ser una persona física o jurídica i pot inscriure més d'un vehicle.

En aquest punt, cal referir algunes queixes rebudes que exposen que la normativa establerta no preveu altres supòsits de diversitat funcional o sensorial, com ara les persones amb dèficits importants de capacitat visual, a les quals majoritàriament no es reconeix el barem de mobilitat. També s'ha plantejat la problemàtica de les dificultats relatives a la mobilitat de persones d'edat avançada, moltes no valorades administrativament com a persones amb mobilitat reduïda, alhora que no són titulars de vehicles.

El fet d'exigir-se la titularitat del vehicle per accedir a l'excepcionalitat per raons de criteris de mobilitat, segons la ciutadania, ha portat a gestionar canvis de nom per poder accedir als supòsits d'exempció.

Sobre les possibles modificacions sobre la condició de titular del vehicle i l'admissió d'un sol vehicle per sol·licitant, des de l'Ajuntament s'informava, el mes de novembre del 2020, que els requeriments es van treballar amb l'Institut de Persones amb Discapacitat de Barcelona (IMPD) i que calia que la persona titular del vehicle fos la persona amb discapacitat. Es va descartar la possibilitat de declarar dos vehicles diferents per a una mateixa persona, ja que es va valorar que la petició no tindria cabuda.

En conseqüència, el criteri que regia per la titularitat del vehicle, i no pel criteri de discapacitat, havia estat motiu d'algunes consultes i queixes que qüestionaven que una persona amb problemes de mobilitat no pogués ser transportada per diverses persones en diferents vehicles.

Mobilitat per motius mèdics o de salut

L'article 14 de l'Ordenança de la zona de baixes emissions (ZBE) estableix les autoritzacions d'accés a la zona de baixes emissions (ZBE), amb l'objectiu de permetre l'accés a la ZBE dels vehicles que, entre d'altres, requerien una autorització de caràcter diari perquè necessiten fer un accés esporàdic dins la ZBE, i que pertanyessin a alguna de les categories entre la quals es preveia:

(...)

Vehicles que transportin persones diagnosticades de malalties que requereixin realitzar tractaments mèdics de forma periòdica.

Per gaudir de les autoritzacions previstes a l'apartat 1 cal, en qualsevol cas, que el vehicle estigui inscrit prèviament amb validesa al Registre metropolità de vehicles estrangers i d'altres vehicles autoritzats a les Zones de Baixes Emissions o acomplir els requisits reglamentàriament establerts a tal efecte per l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i, a més, que el seu titular sol·liciti l'autorització corresponent al Registre esmentat abans de les 23:59 hores del dia anterior al qual es vulgui accedir a la ZBE. No obstant això últim, en els casos dels vehicles inclosos en l'apartat 1.a) i 1.b), quan l'accés a la ZBE estigui motivada per una urgència mèdica, la sol·licitud de l'autorització s'ha de formular en el termini de tres dies, incloent en el còmput el dia en què hagi tingut lloc l'accés.

(...)

Sens perjudici del nombre d'autoritzacions establertes a l'annex 5, els vehicles previstos en l'apartat 1.c), poden sol·licitar al Registre metropolità de vehicles estrangers i d'altres vehicles autoritzats a les zones de baixes emissions les autoritzacions que siguin necessàries per poder realitzar aquest transport.

En el cas de tractament mèdics periòdics, la tramitació es formalitza per mitjà d'una autodeclaració, en què s'especifiquen els dies del tractament i el centre on es realitza. En aquest cas, no es demana que la persona malalta sigui la propietària del vehicle, però aquest ha d'estar inscrit en el Registre metropolità. Aquests criteris s'han treballat amb Salut de l'Ajuntament, el Departament de Salut de la Generalitat i l'Institut Català de la Salut.

S'han presentat queixes sobretot vinculades a persones grans, fins i tot de fora de Barcelona, que requereixen que se les traslladi a Barcelona no per fer un tractament concret sinó per visites de diverses especialitats mèdiques. Referien que les deu autoritzacions anuals eren insuficients per cobrir les seves necessitats de desplaçament. La síndica va demanar a l'Ajuntament com es preveia aquesta casuística, supòsits que es preveuen en cada cas i la seva determinació. La informació rebuda no donava resposta concreta per a les persones polimedicades, només es referia als tractaments periòdics. En conseqüència, aquestes situacions no tenen una resposta concreta.

L'Ajuntament no va donar resposta concreta a la demanda d'informació de la síndica sobre la mobilitat de les persones polimedicades, i només es referia als tractaments periòdics

La informació que figura a la pàgina web de la ZBE en relació amb els tràmits i supòsits per procedir a

les autoritzacions indica que aquest supòsit es dedica a les persones amb malalties que els condicionen l'ús del transport públic o que hagin de fer tractaments mèdics de manera periòdica. Poden sol·licitar l'autorització de circulació d'un vehicle a la zona de baixes emissions (ZBE) Rondes de Barcelona, que els permetrà circular-hi qualsevol dia mentre duri l'autorització sempre que compleixin algun dels requisits següents:

1. Persona diagnosticada de malalties que requereixin dur a terme tractaments mèdics de forma periòdica: la persona sol·licitant ha d'acreditar que necessita desplaçar-se de manera periòdica a un centre mèdic ubicat en algun municipi de la zona de baixes emissions on és tractada.
2. Persona diagnosticada amb malalties que li condicionen l'ús del transport públic. La persona sol·licitant ha d'acreditar que li han diagnosticat una malaltia que li dificulta l'ús del transport públic i, per tant, necessita desplaçar-se en vehicle privat.

La persona titular del vehicle pot ser qualsevol persona que acompanyi la persona sol·licitant, però només es permet autoritzar un vehicle per sol·licitant. Si la persona sol·licitant és un o una menor o una persona tutelada ha de signar el formulari el pare, mare o tutor o tutora.

Les persones interessades han de sol·licitar l'alta del vehicle en el Registre metropolità de vehicles estrangers i altres vehicles autoritzats. Una vegada validat el compliment dels requisits, es comunica a la persona sol·licitant l'alta del vehicle en el Registre i l'autorització per poder circular per la ZBE Rondes de Barcelona.

Cal tenir en compte que els efectes de la pandèmia i el fet que persones de risc necessitessin una especial protecció en el seu transport, han incidit en la preocupació expressada en alguns dels escrits dirigits a la síndica. En el context actual, la vulnerabilitat i les situacions que requereixen una especial atenció s'ha incrementat i generalitzat, però aquesta visió més global no sembla quedar prevista de manera suficient.

Altres supòsits

Així mateix, també es considera que a l'hora d'establir excepcionalitats sobre les mesures de restricció de circulació, haurien de poder-se tenir en compte factors com el possible ús ocasional o limitat del vehicle en sortides estivals, desplaçaments molt concrets, caps de setmana puntuals, etc. D'aquesta manera, un petit reajustament dels horaris d'aplicació de les restriccions en dates assenyalades, vigílies de festiu o caps de setmana, ni que fos amb un marge temporal o una limitació en l'ús, podria ajudar a resoldre, ara com ara, algunes de les problemàtiques. També es podrien tenir en compte dins d'aquests supòsits les especialitats de vehicles com autocaravanes, atès el cost que tenen i que són considerades inversions a llarg termini.

Un aspecte que s'ha plantejat en les queixes presentades ha estat el cas de pares i mares separats que han de desplaçar-se a Barcelona per tenir cura dels fills i/o filles o assumir les visites que els corresponen pel règim de visites i que exposen que les deu autoritzacions no són suficients.

La Sindicatura considera que per atendre aquests o altres supòsits, que per les especials circumstàncies responen a situacions fàcilment acreditables, seria convenient que, per mitjà d'una comissió o un altre mecanisme, es pogués avaluar la concessió d'autoritzacions en casos concrets.

En conseqüència, des de la Sindicatura es considerava que caldria valorar i avaluar de quina manera es pot pal·liar la càrrega de les mesures sobre les persones directament implicades, en la majoria dels casos, particulars o petites empreses o persones que treballen pel seu compte, a les quals resultava molt difícil poder assumir el canvi del vehicle o l'adopció de nous usos.

• El procés d'implementació des del marc dels principis de bona Administració

L'informe de la Sindicatura de Greuges de Barcelona sobre el dret a la bona Administració referia el principi de bona Administració com a principi rector de l'actuació de les administracions públiques, d'acord amb el que estableix, entre d'altres, l'article 41 dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat preveu en els articles XXIII i XXIV que les autoritats han de garantir l'eficàcia dels serveis públics, la seva adaptació a les necessitats de les persones usuàries i el principi de transparència de l'activitat administrativa.

Participació

El dret a la participació, entesa com la capacitat de la ciutadania a rebre informació i intervenir –directament o mitjançant associacions ciutadanes– en els processos de presa de decisions polítiques i en el funcionament dels serveis públics, està recollit en l'article 3 del Reglament de participació ciutadana, així com en l'article XVIII de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, entre d'altres.

I més concretament, el Reglament de participació ciutadana de la ciutat de Barcelona estableix, en l'article 37.1, que és preceptiu impulsar un procés participatiu en el procés d'elaboració d'ordenances i reglaments municipals de rellevància ciutadana especial. Per tant, tenint en compte l'impacte de la mesura durant la tramitació de l'Ordenança, ha estat necessari complir amb aquest deure.

Amb motiu de la primera actuació d'ofici de la Sindicatura en relació amb la zona de baixes emissions (ZBE), al juliol del 2018, l'Ajuntament va indicar que quan es disposés d'una proposta de partida s'obririen espais de participació en el marc de la Taula de Contaminació de l'Aire (integrada per tots els agents implicats: serveis municipals, grups municipals i diverses entitats i organitzacions de l'àmbit econòmic, social, ecologista, de la mobilitat, de la salut i del sector científic), amb l'objectiu de recollir suggeriments per part de diverses persones actores i trobar una solució equilibrada entre les necessitats puntuals de les persones usuàries.

En diferents sessions de la Taula s'ha presentat i abordat, entre altres mesures, la ZBE.

En la sessió del 14 de març de 2019 es va presentar la necessitat d'elaborar una ordenança per tal de donar cobertura legal a les restriccions de la circulació de vehicles a la ZBE àmbit Rondes de Barcelona. Així mateix, s'exposava la necessitat de realitzar un procés participatiu, d'acord amb la normativa. S'informava de les fites del procés i s'indicaven els següents temes de debat:

- Per tal de flexibilitzar la restricció, s'establirà un nombre límit de dies a l'any, a determinar en el procés d'aprovació, on es permetrà la circulació sense etiqueta per usos puntuals.

- Es posarà a discussió la inclusió o no dels divendres a la tarda com període de restricció, i en tot cas anirà lligat al nombre de permisos.
- Es valorarà la possibilitat d'una introducció progressiva de vehicles professionals i es durà a terme un acompanyament pels actors professionals durant aquesta transició.

Es presentava el següent calendari: inici del procés participatiu i creació de la pàgina web Decidim (juny-juliol 2019); fase de debat (setembre 2019); fase de retorn (octubre 2019) i tramitació de l'ordenança, informació pública i al·legacions (darrer trimestre 2019).

També van exposar-se les principals conclusions sobre la ZBE, resultat de sessions de deliberació realitzades en data 6 de novembre de 2018 i 28 de gener de 2019, entre les quals destacaven:

- La reclamació de dotar de més coneixement, formació i promoció del transport públic i la necessitat de donar resposta a determinades necessitats.
- La necessitat d'impulsar ajudes i bonificacions fiscals per a la compra de vehicles més nets o per a l'adaptació dels existents en col·laboració amb la indústria de l'automòbil.
- La dificultat per arribar a llocs de treball allunyats, com els polígons industrials.
- L'oferta de vehicles sostenibles per a professionals.
- Es demanava l'exclusió fins al 2025 de determinats vehicles pesants i un marge generós per a les pimes.

En la sessió de data 19 de desembre de 2019 es va presentar el pla de comunicació de la ZBE. Un dels objectius d'aquest pla era informar i acompanyar la ciutadania en la implementació permanent de la ZBE i valorar l'existència d'alternatives sostenibles a l'abast de tothom.

Pacte per la Mobilitat. D'acord amb l'article 65 del Reglament de participació, es defineix com un espai de participació i de diàleg format per associacions, entitats de la ciutat, administracions, organismes locals i supramunicipals, que actua com a fòrum participatiu, amb la finalitat de fomentar espais de debat i diàleg.

En aquest marc, el 15 d'octubre de 2019 va dur-se a terme una sessió específica sobre la zona de baixes emissions (ZBE). En la sessió, en què van participar 70 persones, es va explicar el procés participatiu dut a terme. Es van comentar els aspectes destacats de l'Ordenança, així com la campanya de comunicació que es faria perquè la informació arribés a tota la ciutadania. Sigui en Taula de Contaminació de l'Aire o en el context del Pacte per la Mobilitat, ambdues van comptar amb l'assistència de la Sindicatura de Greuges de Barcelona en tasques d'observació.

Tal com estava previst, va impulsar-se un procés de participació mitjançant la Plataforma Decidim, d'acord amb allò que preveu l'article 29 del Reglament de participació. Fruit de les aportacions, van incorporar-se canvis a la proposta inicial de l'Ordenança després del procés participatiu:

- Autoritzacions de deu dies l'any per als vehicles sense distintiu ambiental de la DGT.
- Autoritzacions temporals per a vehicles de serveis singulars amb accés esporàdic a la ZBE.

- Autoritzacions a vehicles estrangers que compleixin els requisits tecnològics.
- Disposició transitòria: l'Ordenança no produirà efectes fins transcorregut un any des de la seva entrada en vigor per als vehicles de les categories N1, N2, M2 i M3 (autocars, furgonetes, vehicles d'ús professional).
- L'Ordenança entrarà en vigor dia 1 de gener de 2020 i durant els primers tres mesos no se sancionerà.

Si bé es pot considerar que les accions de participació dutes a terme s'ajusten al marc legal i són metodològicament correctes, cal analitzar per què diverses queixes presentades a la Sindicatura fan palesa la dificultat per ser escoltats per l'Administració.

És necessari reflexionar sobre la gestió de les expectatives i la participació, sobretot tenint en compte que, segons l'article 154.2. del Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local, les formes, els mitjans i els procediments de participació que les corporacions estableixen en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització no poden en cap cas disminuir les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius. En la mateixa línia, l'article 22.2 del Reglament de participació ciutadana manifesta que el resultat del procés participatiu no afecta les facultats decisòries dels òrgans de govern de l'Ajuntament.

Transparència

En el moment actual, tota la informació sobre la ZBE està publicada en el Portal de Transparència de l'Ajuntament, així com en diferents espais (Taula d'Emergència, Pacte per la Mobilitat, Decidim Barcelona, web ZBE...). Però cal situar-nos a finals del 2019: en aquell moment, tot i que s'havia iniciat la campanya informativa, l'obtenció del text de l'Ordenança, que havia de ser objecte d'al·legacions, no era fàcilment accessible des de les diferents pàgines web que s'havien creat per informar sobre el tema.

Ara bé, això condueix a preguntar-nos, en el marc dels principis de la bona Administració, fins a quin punt la gestió dels temps és un element a tenir en compte. En un context d'incertesa sobre l'impacte real que les mesures tenien per a una part de la ciutadania, queda reflectida la manca de respostes concretes a problemes plantejats (alguns dels quals ja van ser objecte de valoració des d'aquesta Sindicatura i també consten en les actes de la Taula de Contaminació abans descrita. Sobretot si tenim en compte que l'aprovació inicial de l'Ordenança és el 9 d'octubre de 2019, i no és fins aquell moment que es coneix una primera aproximació de les afectacions (terminis, excepcions, moratòries...). Durant el mes de novembre s'activa la campanya informativa, però persisteixen moltes de les incerteses, que ja preveia l'aplicació a partir del dia 1 de gener de 2020. En aquest sentit, és significatiu destacar que el text aprovat de manera inicial va ser objecte de 1.815 al·legacions, moltes de les quals van ser acceptades (un 45% segons va informar el servei de premsa de l'Ajuntament). Per tant, va haver-hi molt poc temps des que les persones van conèixer el text definitiu fins a l'entrada en vigor.

Ahora també sorgeix la reflexió sobre si hi havia suficient consciència social sobre la necessitat de la mesura, en termes de salut pública, i si hagués estat possible fer més pedagogia. Aquestes accions impliquen un canvi de paradigma respecte del model de mobilitat, amb les resistències inherents que això comporta, especialment si la persona no té una alternativa viable.

Seguiment de les mesures

S'ha informat de la creació d'una comissió de persones expertes per tal de determinar i validar l'impacte de les restriccions en l'àmbit social i de la salut. Aquesta comissió la lidera l'ASPB i està integrada per ISGlobal, CSIC, UPC, AMB, Generalitat (Salut i Qualitat Ambiental), Mobilitat Ajuntament BCN i Qualitat Ambiental Ajuntament BCN. Seria convenient fer pública la periodicitat i conclusions d'aquestes reunions.

• Altres

Finalment, la Sindicatura de Greuges de Barcelona considera oportú plantejar qüestions que, si bé no eren objecte inicial de l'informe, s'ha considerat adient mencionar:

Accessos a les rondes i vies externes a la ciutat (C-17). Alguns expedients de queixa han coincidit a posar de manifest que no és possible creuar la ciutat per les rondes i accedir o provenir de la C-17. És el cas dels vehicles que provenen o circulen cap a la C-17, que pretenen accedir o sortir de les rondes (B10 i B-20), sense entrar a la ciutat de Barcelona, és a dir, sols creuar-la, sense entrar a la zona restringida de circulació. Aquesta connexió no és possible, i s'obliga les persones conductores, ni que sigui per poca distància, en sentit Barcelona, a circular per l'avinguda Meridiana, ja que no hi ha cap altra opció ni sortida per accedir a la B-20 i entrar a la zona restringida al barri de la Trinitat per enllaçar amb la C-17 de sortida en direcció Puigcerdà.

Senyalització. En concret, la senyalització de la sortida de les rondes prohibida per als vehicles que tenen restringida la circulació a la ZBE en molts punts està situada sobre el mateix carril de sortida, fet que impossibilita, en cas d'error o desconeixement, la rectificació de la maniobra de circulació. A l'efecte de facilitar-ne el correcte compliment, caldria millorar-ne la senyalització i que figurés abans del carril sortida.

Així mateix, i atenent la possibilitat que s'estacioni en zones que resten fora de l'àmbit d'aplicació de la ZBE, cal senyalitzar aquesta delimitació per evitar errors.

També, en el mateix sentit, caldria reforçar la senyalització i l'advertència de la ZBE a la pràctica totalitat del terme de la ciutat de Barcelona, de manera clara, a les vies d'accés a la ciutat, sobretot per a aquelles persones conductores no habituals, amb indicacions d'alternatives al seu recorregut. La finalitat de la mesura no ha de ser recaptatòria sinó la millora de la qualitat de l'aire per si mateixa.

Recomanacions

Des de la Sindicatura es mantenen les consideracions que ja es van posar de manifest en l'anterior decisió del mes de desembre del 2019. Ara bé, tot i les actuacions efectuades des de l'Ajuntament en relació amb les recomanacions emeses, cal dir que moltes segueixen vigents, i són objecte de millora o de reformulació atenent les circumstàncies actuals.

Aquesta Sindicatura entén que la mesura de la ZBE difícilment serà efectiva si es viu només des de la perspectiva de la restricció. Cal acompanyar-la d'incentius i millores estructurals per treballar des de diferents àmbits per cercar la millora de la qualitat de l'aire i alhora anar treballant el canvi d'usos.

Cal recordar que, en el marc dels Objectius de Desenvolupament Sostenible, l'ODS 3 preveu: "Garantir una vida sana i promoure el benestar per a totes les persones a totes les edats", específicament la fita 3.9 que proposa, per a 2030, "reduir substancialment el nombre de morts i malalties causats per productes químics perillosos, i la pol·lució de l'aire, l'aigua i el sòl." I també es proposa treballar, "l'accés al transport públic i la contaminació de l'aire i el soroll en funció del gènere i altres desigualtats (ODS 5 i 10), la relació amb el canvi climàtic (ODS 13) i les ciutats i comunitats sostenibles (ODS 11)".

En aquest sentit, es recomana a l'Ajuntament de Barcelona:

- Millorar el servei d'atenció i acompanyament per tal d'orientar sobre les mesures, el règim sancionador, donar resposta àgil i concreta a situacions que requereixen atenció individualitzada, i fer efectiva l'orientació necessària per a la recerca de tota mena d'alternatives de mobilitat necessàries per fomentar el canvi de mobilitat (ajudes per a l'adquisició de bicicletes, orientació sobre les opcions del transport públic, opcions per a la millora de l'ús de vehicles més sostenibles i altres mesures complementàries (park & ride, etc.).
- Considerar flexibilitzar o reajustar les mesures per tal de donar una solució a determinades situacions de precarietat o circumstàncies específiques que requereixen especial protecció.
- Instar altres administracions competents (AMB, ATM, Generalitat, Estat), a seguir treballant per fomentar que la xarxa de transport públic urbà i interurbà esdevingui una alternativa vàlida i real a l'ús del vehicle particular. En aquest sentit, es demana contribuir a:
 - Treballar per oferir un transport públic més eficient.
 - La implantació de la T-Mobilitat i que es continuï treballant la reforma tarifària.
 - La finalització de l'L9.
 - La millora del servei de Rodalies.
- Revisar els criteris de la T-Verda per flexibilitzar la transmissió de la seva titularitat o el nombre de títols que es facilitin, en funció de les característiques econòmiques, i que els i les familiars puguin acreditar l'ús d'un mateix vehicle, amb condicionants i mecanismes de control.

- Establir, en el marc del terme municipal de Barcelona, i traslladar a les altres administracions competents, la necessitat d'impulsar una xarxa de park & ride, connectada al transport públic.
- Continuar treballant a fi que les administracions competents facilitin ajudes per al canvi de vehicles menys contaminants, i que des del seu àmbit s'incentivin aquells menys contaminants per mitjà de mesures fiscals o d'altres (estacionament, etc.).
- Que l'Ajuntament, en el marc de les seves competències o en aquelles que les matèries depenguin d'altres administracions, continuï treballant per facilitar la possibilitat d'adequar els vehicles a l'ús de sistemes menys contaminants i que aquesta opció pugui ser vàlida i real.
- Continuar instant les administracions competents a establir criteris de circulació dels vehicles que s'ajustin a les emissions reals dels vehicles.
- Cercar mecanismes, dins del marc de la Comissió de Seguiment o d'una altra instància, per avaluar sota criteris tècnics i circumstancials acreditats la modificació del règim d'autoritzacions o excepcions que regeix per a la ZBE, tenint en compte que a voltes el nombre de deu autoritzacions pot resultar limitat, i atenent les circumstàncies socials i econòmiques del moment. En aquest sentit, cal considerar:
 - Pel que fa als desplaçaments que cal realitzar als tallers mecànics de reparació, que no s'endarrereixi la revisió i la resposta a problemes mecànics que poguessin arribar a esdevenir de seguretat viària i el pas de la ITV.
 - La revisió dels criteris econòmics en funció del topall d'ingressos, que permeti tenir en compte altres circumstàncies de l'àmbit familiar o la situació de recerca de feina, ateses les situacions i el context de crisi econòmica i social que deriva de la situació sanitària.
 - La possibilitat d'establir, en determinats casos, altres mesures alternatives a les deu autoritzacions, com per exemple la limitació de l'ús de quilometratge.
 - Preveure tenir en compte el cas de persones polimedicades, amb un important nombre de visites mèdiques, possiblement a diferents especialistes o centres, i que no responen a un únic tractament mèdic.
 - L'ús del vehicle per a desplaçaments de persones amb problemes de discapacitat sensorial o persones grans, però que no assoleixen el barem de mobilitat.
 - Estudiar aquells casos que per la seva singularitat posin de manifest circumstàncies no previstes a fi de valorar les respostes a donar.
 - Desplaçaments per complir amb el règim de custòdia dels fills i/o filles.
 - Desplaçaments de persones que resideixen a Barcelona entre setmana per motius laborals o d'estudis i que el cap de setmana retornen als seus domicilis, a les quals perjudica haver d'esperar fins a les 20:00 h per fer ús del seu vehicle.
 - Revisar la consideració i tractament dels vehicles amb singularitats, com els vehicles clàssics, les autocaravanes o els vehicles càmpers, per les seves característiques pròpies i per tractar-se de vehicles que la seva inversió preveu molts anys d'utilització.
 - Persones que treballen el cap de setmana i no poden fer ús del vehicle per als desplaçaments de lleure, que sí que es possibiliten a les que disposen del cap de setmana.
 - A l'hora de les moratòries o les excepcions de determinats vehicles, cal atendre circumstàncies com l'edat de les persones titulars o l'amortització dels vehicles, en especial per a vehicles industrials o de transport col·lectiu, o bé preveure compensacions econòmiques.

- Millorar els mecanismes d'informació, comunicació i participació, en previsió de l'aplicació de possibles noves mesures vinculades a la mobilitat a la ciutat, que han de comptar amb temps suficient d'informació i que aquesta no generi incerteses, sinó que permeti una planificació acurada per a les persones afectades. Cal una previsió amb temps suficient d'un calendari d'afectacions i la difusió d'aquest.
- Revisar i millorar la senyalització a les zones d'accés a la ZBE. En concret, la senyalització de la sortida de les rondes prohibida per als vehicles que tenen restringida la circulació a la ZBE, en molts punts està situada sobre el mateix carril de sortida, fet que impossibilita, en cas d'error o desconeixement, la rectificació de la maniobra de circulació. Aquesta informació hauria de situar-se, a tall d'advertència prèvia, si més no, en la indicació corresponent a cada sortida.

Així mateix, i atenent la possibilitat que s'estacioni en zones que resten fora de l'àmbit d'aplicació de la ZBE, cal senyalitzar aquesta delimitació per evitar errors.

També, en el mateix sentit, caldria reforçar la senyalització i l'advertència de la ZBE a la pràctica totalitat del terme de la ciutat de Barcelona, de manera clara, a les vies d'accés a la ciutat, sobretot per a aquelles persones conductores no habituals, amb la indicació d'alternatives al seu recorregut. La finalitat de la mesura no ha de ser recaptatòria sinó la millora de la qualitat de l'aire per si mateixa.

- Revisar el accessos a les rondes i vies externes a la ciutat (C-17). En el cas de vehicles que provenen o circulen cap a la C-17, que pretenen accedir o sortir de les rondes (B-20), sense entrar a la ciutat de Barcelona, és a dir, sols creuar-la, sense entrar a la zona restringida de circulació, aquesta connexió no és possible, i s'obliga les persones conductores, ni que sigui per poca distància, en sentit Barcelona, a entrar a l'avinguda Meridiana, ja que no hi ha cap altra opció ni sortida per accedir a la B-20 i entrar a la zona restringida al barri de la Trinitat per accedir a la C-17 de sortida en direcció Puigcerdà.
- Que s'informi la Sindicatura i es faciliti públicament la informació i les conclusions que emanin de la Comissió de Seguiment.

TÍTOL III

CLASSIFICACIÓ
DE QUEIXES
L'ANY 2020

CLASSIFICACIÓ DE LES QUEIXES REBUDES L'ANY 2020

TIPUS DE TRAMITACIÓ	Nombre de tramitacions
Queixes	1.988
Actuacions d'ofici	35
Visites als barris	2
Total	2.025

CONSULTES	1.518
Total	3.543

CLASSIFICACIÓ PER TEMES

HÀBITAT URBÀ	Nombre de queixes	Percentatge
Habitatge	120	38,8 %
Urbanisme	68	22,0 %
Medi ambient	121	39,2 %
Total	309	100 %

CARRER I CONVIVÈNCIA	Nombre de queixes	Percentatge
Mobilitat	299	60,5 %
Seguretat ciutadana i llibertat cívica	146	29,5 %
Autonomia i accessibilitat personal	29	5,9 %
Ús i manteniment de l'espai públic	20	4,1 %
Total	494	100 %

ADMINISTRACIÓ PÚBLICA	Nombre de queixes	Percentatge
Atenció, comunicació i participació	56	7 %
Administració pública	229	28,5 %
Activitat econòmica	296	36,9 %
Hisenda municipal	140	17,5 %
Treball a l'Administració	81	10,1 %
Total	802	100 %

PERSONES I SOCIETAT	Nombre de queixes	Percentatge
Serveis socials	166	43,3 %
Ciutadania	40	10,5 %
Salut	77	20,1 %
Educació, cultura, lleure i esport	100	26,1 %
Total	383	100 %

EXPEDIENTS TANCATS AMB RESOLUCIÓ

DECISIÓ	Nombre d'expedients	Percentatge
Irregularitat de l'Administració	407	76,4 %
No-irregularitat de l'Administració	102	19,1 %
Desistits	14	2,6 %
Informes de barri	1	0,2 %
Ofici	9	1,7 %
Total	533	100 %

QUEIXES PRESENTADES SEGONS EL DISTRICTE DE RESIDÈNCIA

DISTRICTE	Nombre de queixes	Percentatge
Ciutat Vella	151	7,5 %
Eixample	269	13,3 %
Sants-Montjuïc	143	7,1 %
Les Corts	59	2,9 %
Sarrià - Sant Gervasi	75	3,7 %
Gràcia	134	6,6 %
Horta-Guinardó	115	5,7 %
Nou Barris	126	6,2 %
Sant Andreu	114	5,6 %
Sant Martí	164	8,1 %
Sense domicili fix	14	0,7 %
Ciutat	66	3,3 %
Altres municipis	455	22,5 %
Sense identificar	103	5,1 %
Ofici	35	1,7 %
Informes de barri	2	0,1 %
	2.025	100 %

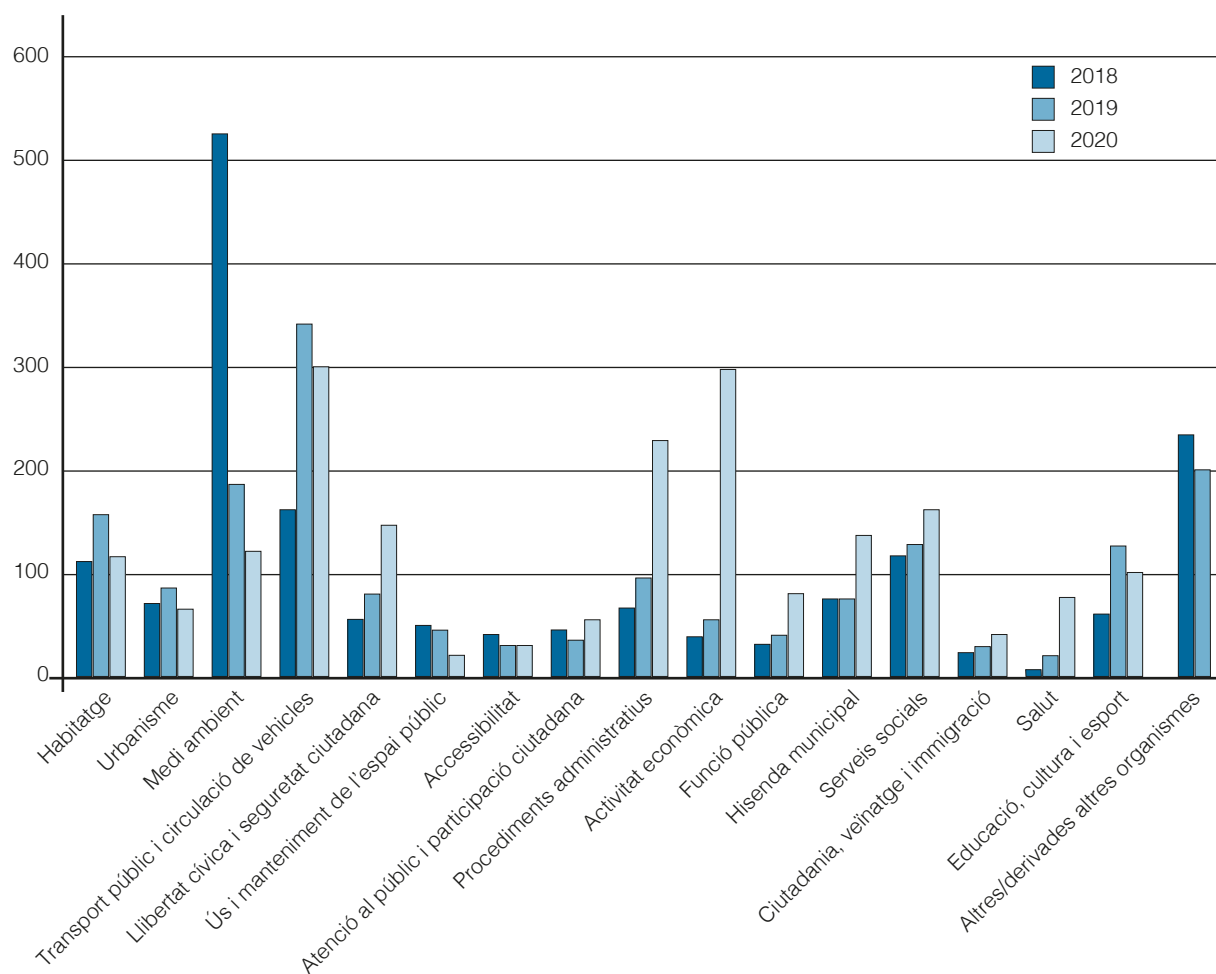
QUEIXES PRESENTADES SEGONS L'ÒRGAN AFECTAT

ÒRGAN AFECTAT	Queixes	Percentatge
Districte de Ciutat Vella	8	0,40 %
Districte de l'Eixample	29	1,46 %
Districte de Sants-Montjuïc	23	1,16 %
Districte de les Corts	8	0,40 %
Districte de Sarrià - Sant Gervasi	14	0,70 %
Districte de Gràcia	34	1,71 %
Districte d'Horta-Guinardó	13	0,65 %
Districte de Nou Barris	9	0,45 %
Districte de Sant Andreu	12	0,60 %
Districte de Sant Martí	25	1,26 %
Àrea d'Economia, Treball, Competitivitat i Hisenda	101	5,08 %
Àrea d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat	203	10,21 %
Àrea Agenda 2030, Transició Digital, Esports i Coordinació T	23	1,16 %
Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI	14	0,70 %
Àrea de Prevenció i Seguretat	93	4,68 %
Àrea d'Educació, Cultura i Ciència	1	0,05 %
Regidoria de Comerç, Mercats, Règim Interior i Hisenda	40	2,01 %
Regidoria de Drets Ciutadania, Participació i Justícia Global	5	0,25 %
Regidoria d'Emergència Climàtica i Transició Ecològica	70	3,52 %
Regidoria de Mobilitat	19	0,96 %
Regidoria de l'Habitatge	1	0,05 %
Regidoria de Salut, Envel·liment i Cures	8	0,40 %
Comissionat d'Educació	11	0,55 %
Institut Barcelona Esports	11	0,55 %
Institut Municipal de Cultura	2	0,10 %
Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona	72	3,62 %
Institut Municipal de Mercats	1	0,05 %
Institut Municipal del Paisatge Urbà i Qualitat de Vida	1	0,05 %
Institut Municipal de Parcs i Jardins	26	1,31 %
Institut Municipal de Persones amb Disminució	6	0,30 %
Institut Municipal de Serveis Socials	82	4,12 %
Institut Municipal d'Educació	11	0,55 %
Institut Municipal d'Hisenda	157	7,90 %
Institut Municipal d'Urbanisme	9	0,45 %
Transports Metropolitans de Barcelona	15	0,75 %
Consorti de Serveis Socials	1	0,05 %
Consorti d'Educació	41	2,06 %
Consorti de l'Habitatge	26	1,31 %
Àrea Metropolitana de Barcelona	11	0,55 %
Autoritat del Transport Metropolità	16	0,80 %
Defensor del Pueblo	99	4,98 %
Síndic de Greuges de Catalunya	293	14,74 %
OMIC/ACC	221	11,12 %
No competencial i d'altres	123	6,19 %
TOTAL GENERAL	1.988	100 %

QUEIXES INDIVIDUALS PRESENTADES SEGONS EL GÈNERE I MATÈRIA

HABITAT URBÀ		
D		172
H		127
CARRER I CONVIVÈNCIA		
D		186
H		301
ADMINISTRACIÓ PÚBLICA		
D		397
H		392
PERSONES I SOCIETAT		
D		239
H		140
TOTAL GENERAL		
D		994
H		960

CLASSIFICACIÓ PER TEMES



**SÍNDICA
DE GREUGES
DE BARCELONA**
La defensora dels teus drets



**Ajuntament
de Barcelona**