

SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA

INFORME AL PLENARIO DEL CONSEJO MUNICIPAL
SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA SINDICATURA DURANTE
EL AÑO 2009



ÍNDICE

PRESENTACIÓN pág. 5

1. INTRODUCCIÓN pág. 7

- 1.1. LA INSTITUCIÓN DE LA SÍNDICA DE GREUGES pág. 7
- 1.2. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y SUS QUEJAS RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL pág. 8
- 1.3. EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS pág. 14
- 1.4. LA ACTIVIDAD DE LA SINDICATURA DURANTE EL AÑO 2009 pág. 19

2. LAS QUEJAS DE LOS CIUDADANOS pág. 24

- 2.1. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO pág. 24
 - 2.1.1. Vivienda pág. 24
 - 2.1.2. Urbanismo pág. 33
 - 2.1.3. Medio ambiente pág. 43

- 2.2. VÍA PÚBLICA pág. 59
 - 2.2.1. Circulación y transportes pág. 59
 - 2.2.2. Seguridad ciudadana pág. 71
 - 2.2.3. Mantenimiento y uso del espacio público pág. 76
 - 2.2.4. Accesibilidad pág. 82

- 2.3. ADMINISTRACIÓN GENERAL pág. 86
 - 2.3.1. Comunicación entre la Administración y los ciudadanos pág. 86
 - 2.3.2. Procedimiento administrativo pág. 90
 - 2.3.3. Actividad económica, licencias y tributos pág.104
 - 2.3.4. Función pública pág. 114

- 2.4. SERVICIOS A LAS PERSONAS pág. 118
 - 2.4.1. Servicios sociales pág. 118
 - 2.4.2. Infancia pág. 137
 - 2.4.3. Inmigración pág. 143

- **2.4.4. Salud, cultura y deporte** **pág. 148**

3. PREVENCIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL pág. 152

- **3.1. El estudio *Itineraris i factors d'exclusió social*** **pág. 152**
- **3.2. Las recomendaciones de la Síndica de Greuges de Barcelona**
pág. 161

4. REFLEXIONES FINALES pág. 166

CLASIFICACIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS 2009 **pág. 175**

Presentación

En este informe encontrarán la recopilación y el balance de las quejas presentadas por la ciudadanía durante el año 2009. Lo que leerán es el resumen del trabajo que durante todo el año ha realizado el equipo de la Síndica de Greuges. La estructura del informe y una parte importante de los contenidos tienen continuidad con los informes de los años anteriores: la introducción, que recoge la base jurídica de la institución, y el procedimiento que sigue la resolución de las quejas; el balance de las quejas clasificadas por temas y las recomendaciones que de ellas se infieren, y unas reflexiones finales sobre lo que he considerado más relevante de todo el contenido del informe.

El año pasado, el informe anual ya relataba las dificultades del panorama económico y las consecuencias sociales de la crisis. El efecto que ha tenido sobre las personas y la respuesta que se le haya podido dar desde la Administración municipal son también un eje importante en la valoración de las quejas de este año. No es fácil dar respuestas a la situación que vivimos. Por ello, a pesar del esfuerzo que se ha realizado, ha habido demandas de los ciudadanos que han quedado sin respuesta a pesar de que afectan a los derechos fundamentales de las personas. Por lo tanto, es evidente que la magnitud y el alcance del problema piden una intervención coordinada y transversal de todas las administraciones y de los agentes sociales y económicos.

Las quejas que han presentado a lo largo del año los ciudadanos pueden ayudar a detectar las lagunas en este ámbito y a elaborar propuestas para corregir lo que todavía no se haga de forma acertada. Por este motivo, considero que es importante resaltar que muchas veces el estudio de una queja razonada ha servido para buscar soluciones colectivas, yendo mucho más allá de la resolución del problema individual.

Insisto a lo largo del informe en la necesidad de dar una respuesta satisfactoria a los derechos básicos de los ciudadanos porque esta es la primera razón de ser del Ayuntamiento, y su autoridad se gana con una gestión eficaz y justa al servicio de los ciudadanos.

Este informe es el quinto que presento como Síndica de Greuges de Barcelona y el último de mi mandato. Considero que la perspectiva de los cinco años permite afinar más las valoraciones. También es el momento de hacer balance, y mi percepción es que el trabajo que hemos realizado ha resultado útil para las personas que se han dirigido a la institución y para avanzar en el pleno reconocimiento de los derechos y libertades en Barcelona. En cualquier caso, poner en marcha una nueva organización como primera Síndica de Greuges de Barcelona ha representado un reto al que hemos dado respuesta poniendo siempre delante la atención y el reconocimiento a la dignidad de cada persona.

Pilar Malla i Escofet
Síndica de Greuges de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

1.1. LA INSTITUCIÓN DE LA SÍNDICA DE GREUGES

La organización del Ayuntamiento de Barcelona está complementada con la institución del Síndic o Síndica de Greuges por decisión del Consejo Municipal según la previsión contenida en la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

El Pleno del Consejo Municipal aprobó su Reglamento el día 21 de marzo de 2003, y más tarde, con fecha 19 de enero de 2005, se aprobaron los aspectos complementarios de la organización de la institución. En este Reglamento se justifica la creación de la institución en la legislación catalana referida y en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, elaborada en Saint-Denis el 18 de mayo de 2000, cuyo artículo XXVII incluye entre sus mecanismos de prevención la implantación del Ombudsman o Defensor del Pueblo.

La Síndica de Greuges de Barcelona fue elegida y nombrada, a propuesta del alcalde, para un periodo de cinco años, que concluye en el presente 2009.

La misión de la Síndica de Greuges es defender con objetividad, y desde su independencia de la estructura jerárquica, los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio y de todas aquellas personas que se encuentren en la ciudad a pesar de que no tengan la condición de residentes, por lo que puede supervisar las actividades de la Administración municipal.

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

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

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

La defensa de los derechos y libertades es el mandato prioritario que contiene la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que ha instaurado la figura del Ombudsman en la Administración municipal. Pero la Síndica de Greuges no

sólo ejerce la función supervisora o revisora de las actuaciones del consistorio cuando existe una denuncia de un presunto agraviado, sino que también lo puede realizar de oficio por interés general. Así, la misión de la Síndica de Greuges es también preventiva, según lo que establece el Reglamento de la institución en la línea de lo que prevé la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad; preventiva para que los ciudadanos de Barcelona tengan una institución veladora y garante de sus derechos y libertades

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

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

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

- La seguridad en espacios públicos.
- La ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- La protección civil, la prevención y la extinción de incendios.
- La ordenación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanísticas; la promoción y la gestión de viviendas; los parques y jardines, la pavimentación de vías públicas y urbanas y la conservación de caminos y vías rurales.
- El patrimonio histórico y artístico.
- La protección del medio.
- Los abastecimientos, los mataderos, las ferias, los mercados y la defensa de usuarios y consumidores.
- La protección de la salubridad pública.
- La participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- Los cementerios y los servicios funerarios.
- La prestación de servicios sociales y la promoción y reinserción sociales.
- El suministro de agua y alumbrado público, los servicios de limpieza vial, de recogida y tratamiento de residuos, las alcantarillas y el tratamiento de aguas residuales.
- El transporte público de viajeros.

- Las actividades y las instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del tiempo libre, el turismo.
- La participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de los centros docentes públicos; la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

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

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

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

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

A. Los derechos fundamentales constitucionales

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

a) Los derechos fundamentales estrictos

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

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

- de desigualdad entre los españoles ante la ley, sin discriminación por circunstancias personales o sociales (art. 14 CE);
- de peligro o lesión en la integridad física o moral (art. 15 CE), porque, en ningún caso, nadie puede ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, o herido en su dignidad;
- de impedimentos o perjuicios relacionados con la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16 CE);
- de atentados a la libertad y la seguridad física con compulsiones ilícitas (art. 17 CE);
- de ofensas al honor, puesto que la Constitución garantiza (art. 18 CE) el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones;
- de dificultades a la libertad de residencia y movimiento por el territorio (art. 19 CE);
- de obstrucciones a la libertad de expresión y de información (art. 20 CE), de producción y creación literaria, artística, científica y técnica; o dificultades injustificadas para comunicar y recibir libremente información veraz a través de cualquier medio de difusión;
- de impedimentos al ejercicio del derecho de reunión (art. 21 CE) o manifestación;
- de obstáculos en la participación en los asuntos públicos y en el acceso a la función pública (art. 23 CE);
- de falta de garantías en las sanciones administrativas (art. 25 CE);
- de insatisfacción de derechos relativos a la educación (art. 27 CE);
- de dificultades injustificadas a los derechos sindicales, de huelga y de negociación colectiva (art. 28 y 37 CE);
- de desatención al derecho de petición (art. 29 CE);
- de olvido de los derechos vinculados a la equidad presupuestaria y a los tributos (art. 31 CE);
- de intromisiones ilegítimas en el derecho a la propiedad, a su uso social, o la expropiación injustificada (art. 33 CE);
- de desatención a los derechos laborales (art. 35 CE);
- de dificultades injustificadas en la libertad de empresa (art. 38 CE).

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

protección de estos derechos fundamentales a todas las personas que se encuentren en la ciudad sin ser residentes.”

b) Los derechos sociales

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

- la protección social, económica y jurídica de la familia y los niños (art. 39 CE);
- la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta personal más equitativa; de forma especial, la política orientada hacia la plena ocupación (art. 40 CE);
- las prestaciones asistenciales y complementarias de la Seguridad Social (art. 41 CE);
- la tutela de la salud pública mediante medidas preventivas y de las prestaciones y de servicios necesarios. Y la facilitación de la utilización adecuada del tiempo libre (art. 43 CE);
- la promoción y tutela del acceso a la cultura y a la ciencia (art. 44 CE);
- el derecho de todo el mundo de disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE);
- la conservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE);
- la realización del derecho a una vivienda digna y adecuada y a una regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general que impida la especulación (art. 47 CE);
- la realización de una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad, a las que hay que prestar la atención especializada que requieren y a las que hay que amparar de forma especial en la consecución de los derechos constitucionales (art. 49 CE);
- la promoción del bienestar de las personas mayores mediante un sistema de servicios sociales que atienda a los problemas específicos de salud, vivienda, cultura y tiempo libre (art. 50 CE);

- la protección eficaz de todo el mundo como consumidores y usuarios en su seguridad, en su salud y en sus legítimos intereses económicos (art. 51 CE).

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

c) El derecho a la buena Administración

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

B. Derechos relativos a la Administración local

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

- a) Ser elector y elegible, de acuerdo con lo que dispone la legislación electoral.
- b) Participar en la gestión municipal, de acuerdo con lo que disponen las leyes y los reglamentos propios del municipio y, si procede, cuando los órganos de gobierno y de la Administración municipal pidan la colaboración con carácter voluntario.
- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos vecinales de acuerdo con las normas aplicables.
- d) Contribuir, mediante las prestaciones económicas y personales establecidas por ley, al ejercicio de las competencias municipales.
- e) Ser informado, mediante petición razonada, y dirigir solicitud previa a la Administración municipal, con relación a todos los expedientes y la documentación municipal, de acuerdo con lo que establecen el artículo 105 de la Constitución, la legislación de régimen local y los reglamentos de la corporación.
- f) Solicitar la consulta popular en los términos establecidos por la ley.

g) Exigir la prestación y, si procede, el establecimiento del servicio público correspondiente, cuando constituya competencia municipal propia de carácter obligatorio.

h) Los otros derechos y deberes establecidos por las leyes y, en su marco, por los reglamentos de la corporación.

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

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

– Los derechos y deberes de orden político: derecho a la ciudad, participación, igualdad y no discriminación, libertad cultural, lingüística y religiosa, asociación, reunión y manifestación, información.

– Los derechos y deberes sociales: vida privada y familiar, trabajo y ocio, salud, vivienda, libertad y seguridad.

– Los derechos y deberes de la solidaridad: protección a los colectivos más vulnerables, accesibilidad e integración.

– Derechos y deberes culturales: participación en la vida cultural, en el patrimonio cultural y arquitectónico y en la educación.

– Derechos y deberes ambientales: urbanismo, derecho a un medio ambiente sano y tranquilidad.

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

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

En cada tema tratado en los capítulos siguientes se incluye un cuadro de referencia de las principales normas jurídicas aplicables a las quejas presentadas a lo largo del año.

1.3. EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

A) Los titulares del derecho de revisión

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

La Sindicatura, a pesar de la independencia de la institución, forma parte de la organización politicoadministrativa de la ciudad y, por lo tanto, sus intervenciones supervisoras tienen que seguir un procedimiento formal y sus decisiones deben ajustarse a los principios constitucionales garantistas para

todo el mundo. La tramitación e investigación de las quejas se efectúa siguiendo las normas establecidas en el Reglamento de la Sindicatura del 21 de marzo de 2003 y la norma complementaria aprobada el 19 de enero de 2005.

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

B) Tramitación de las quejas

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

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

Tal como se establece en el Reglamento de la institución, la Síndica de Greuges debe comunicar a la Alcaldía todas las quejas recibidas y admitidas. Para iniciar las investigaciones, semanalmente se envía la relación de las quejas sobre las que se pide informe o documentación a los servicios municipales, y posteriormente cuando se concluye la investigación se comunica a la Alcaldía la decisión correspondiente adoptada sobre cada queja.

Cuando el ciudadano se pone en contacto con la Síndica de Greuges no se está dirigiendo a un servicio de información y consulta sino que manifiesta un agravio, sobre el que espera obtener una solución. Cuando la oficina recibe una queja, el equipo de la Síndica de Greuges valora si existen indicios de vulneración de los principios y derechos constitucionales y también valora si se cumplen los elementos reglamentarios establecidos para poder iniciar la investigación del problema.

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

1) Asesoramiento

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

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

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

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

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

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

2) Resolución directa

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

intervención previa y directa con el servicio competente para esclarecer la situación y para facilitar una conciliación o acuerdo que solucione de forma rápida y satisfactoria las quejas.

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

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

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

3) Resolución por vía de informe

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

El plazo de quince días desde la recepción de la solicitud para que el órgano supervisado entregue el informe o la copia del expediente es suficiente porque, en general, no se trata de elaborar un estudio sobre una situación desconocida, sino de enviar la información de que ya dispone, de comunicar a la Síndica de Greuges lo que el órgano interpelado ya conoce. Hay que decir que dicho plazo se incumple a menudo y las peticiones deben ser reiteradas, pero nunca se cierra un expediente sin haber recibido la información necesaria para concluir la investigación.

Los ciudadanos agradecen tener una rápida respuesta de la Administración, aunque esta no siempre sea favorable a sus reclamaciones. El mero hecho de obtener una respuesta razonada a la petición es valorado como una muestra

de trato digno y próximo y ayuda a corregir el sentimiento de agravio que motivó la queja. Si la respuesta se dilata excesivamente en el tiempo, la intervención de la Síndica de Greuges se diluye y muchas veces el pronunciamiento puede perder su razón de ser. Por eso, para mejorar el servicio y la atención de la Síndica de Greuges en la defensa de los derechos de los ciudadanos y de las libertades públicas, es imprescindible la colaboración de los órganos municipales. Las normas complementarias de funcionamiento de la Sindicatura, anteriormente mencionadas, expresan que la Alcaldía tiene que canalizar las peticiones de la Síndica de Greuges y tiene que dar las instrucciones oportunas a la organización para que le sean entregados los datos, los expedientes y, en general, la documentación necesaria para que pueda llevar a cabo sus actuaciones.

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

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

La decisión final de la Síndica de Greuges se emite por escrito y expresa de forma sintética la descripción de la queja, la respuesta obtenida del servicio municipal afectado, la normativa que afecta al asunto, las consideraciones en torno a las circunstancias concurrentes y, finalmente, la estimación total o parcial de la queja o su desestimación. La decisión puede comportar, además de esta declaración, la formulación de sugerencias, recomendaciones o advertencias a los órganos investigados.

La decisión adoptada es razonada y se comunica a la Alcaldía y al órgano afectado, y se informa al interesado de su contenido pero no se le traslada el

texto íntegro porque no tiene carácter de resolución administrativa sino de supervisión interna. La decisión no puede ser objeto de recurso de ningún tipo, la intervención de la Síndica de Greuges no es un procedimiento administrativo ordinario sino un procedimiento análogo al del derecho fundamental de petición. Además, la intervención de la Síndica de Greuges no afecta al cómputo de los plazos previstos para el ejercicio de acciones en vía administrativa o judicial, que pueden discurrir paralelamente. Como excepción, cuando un asunto está judicializado y sólo pendiente del dictado de sentencia, la Síndica de Greuges suspende su intervención paralela.

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

C) Efectos de las decisiones de la Síndica de Greuges

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

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

Las decisiones de la Síndica de Greuges no pueden modificar resoluciones administrativas. Es lógico y necesario que así sea por seguridad jurídica y porque esta función no es la suya sino que es de los mecanismos juridicoadministrativos del Estado de derecho. Pero la intervención de la Síndica de Greuges debe poder tener unos efectos prácticos para el ciudadano. Por ello, el Reglamento de la Sindicatura prevé la emisión de recomendaciones, advertencias y sugerencias. Estos pronunciamientos se infieren de la valoración –desde un observatorio neutral y objetivo– en términos de derecho y equidad de las circunstancias concurrentes en el expediente

concreto considerado, y pueden consistir en pedir la revisión de un expediente o hacer constar un hecho. Así:

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

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

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

1.4. LA ACTIVIDAD DE LA SINDICATURA DURANTE EL AÑO 2009

Difusión y presencia pública

Durante el año 2009, la Síndica de Greuges de Barcelona siguió la tarea de difusión de la institución con la presencia en los medios de comunicación y con la participación en diferentes conferencias, mesas redondas, charlas y coloquios sobre temas de actualidad.

En concreto, la Síndica de Greuges intervino como ponente en las jornadas Paro, Desigualdad y Exclusión Social, organizada por APRISE Promocions, y Liderazgo en las Instituciones no Gubernamentales, organizada por el Centre Català de Solidaritat, así como en las charlas Actitudes ante la Crisis, en la biblioteca central de Igualada, y Hacer Frente a la Crisis, en el centro cívico de Viladecans, y en una charla sobre las funciones de la Síndica de Greuges de Barcelona en el IES Ernest Lluch; también participó en el encuentro del Patronat de Poblet sobre educación e inclusión social. Así mismo, hizo la presentación del libro *L'última baula d'una cadena*, de Josep M.^a Feliu Maspons.

Visitas

Durante el año 2009, la Síndica de Greuges de Barcelona realizó visitas a diferentes entidades de Barcelona. Estas visitas permiten adquirir un conocimiento directo de los servicios que han sido causa de queja y también conocer y recoger opiniones de entidades y asociaciones de la ciudad.

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

Los servicios que han visitado han sido: Instituto Municipal de Serveis Socials de Barcelona; Direcció d'Afers Socials ECEAIA; viviendas con servicios de la calle Manso; Residència Fort Pienc; Llar Pere Barnés de la Fundació Arrels; Centre Joan Uribe de Mongat; EAIA de atención primaria y EAIA de la Barceloneta; Consorci de Servicios Sociales de Barcelona; Consell Econòmic i Social de Barcelona, y el equipo del servicio Bicing.

Durante el año 2009, la Síndica de Greuges también se ha reunido con todos los regidores de los distritos para tratar el contenido de algunas de las quejas que han presentado los ciudadanos.

Por otro lado, los miembros del equipo de la Síndica de Greuges también han asistido a sesiones de diversos órganos consultivos y de participación de la ciudad, como el Consejo Municipal de Bienestar Social, el Consejo de la Vivienda Social y el Consejo de Ciudad.

Relaciones con otras sindicaturas de agravios

Síndic de Greuges de Catalunya

Durante el año 2009, se realizaron tres jornadas organizadas por el Síndic de Greuges de Catalunya.

El 27 de marzo tuvo lugar en la sede del Síndic de Greuges de Catalunya una jornada de trabajo sobre el derecho a la buena Administración. Esta jornada se llevó a cabo para conmemorar los veinticinco años de la aprobación de la Ley del Síndico. Entre los ponentes en la jornada estaba el señor Nikoforos Diamandouros, defensor del pueblo europeo, el señor Sabino Cassese, magistrado del Tribunal Constitucional de Italia, y el propio señor Rafael Ribó. Inauguró la jornada el señor José Montilla, presidente de la Generalitat, y la cerró el señor Ernest Benach, presidente del Parlament de Catalunya.

El 21 de mayo, en el marco de los convenios de colaboración firmados entre el Síndic de Greuges de Catalunya y los síndicos y defensores locales, se celebró una jornada de trabajo en la que se trataron cuatro temas principales: la intervención de los servicios sociales municipales en la Ley de la Dependencia,

el nuevo marco legal con relación a la contaminación acústica, la actuación de las policías locales y una valoración de los convenios de colaboración entre los defensores locales y el Síndic de Greuges de Catalunya. La jornada se celebró en la sede del Síndic de Greuges de Catalunya.

El 16 de noviembre, con motivo de la conmemoración de los veinte años de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, se llevó a cabo una jornada sobre la situación de los derechos de los niños en Cataluña. En la jornada, participaron expertos en infancia de ámbito nacional e internacional que reflexionaron sobre la aplicación del contenido de la Convención en Cataluña y las dificultades sobre una plena aplicación.

Síndicos locales

Durante el año 2009, la Síndica de Greuges participó en varios encuentros con otros síndicos y defensores locales de Cataluña y España.

Los días 1 y 2 de octubre, se celebró en Vigo el Encuentro Estatal de Defensores Locales, organizado por el Valedor do Ciudadán de la ciudad de Vigo.

La jornada fue inaugurada por el señor Abel Caballero, alcalde de Vigo, y el señor Luis Espada, valedor de la ciudad de Vigo. La conferencia inaugural estuvo a cargo del señor Carlos Varela, fiscal superior de Galicia.

En este encuentro, participaron más de sesenta síndicos locales de todo el Estado.

Los temas que se trataron fueron, entre otros, la buena Administración, las quejas originadas entre los conflictos de ocio y convivencia, la relación con los síndicos autonómicos.

La Síndica de Greuges de Barcelona participó en la mesa redonda sobre la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Los días 19 y 20 de noviembre, se celebró en Gerona la IV Jornada de Formación Fórum de Síndicos, Síndicas, Defensores y Defensoras Locales de Cataluña. La jornada fue organizada por el FórumSD y la Sindicatura de Greuges de Girona, se realizó en el Colegio de Abogados de Gerona. La inauguración de las jornadas se celebró con la asistencia de Anna Pagans, alcaldesa de Gerona; Jordi Martinoy, delegado del Gobierno; Enric Vilert, presidente de la Diputación de Gerona; Ramón Llorente, defensor de la ciudadanía de Gerona, y Josep Escartín, presidente del FórumSD.

En cuanto a los diversos temas incluidos en la formación, la actividad empezó con un primer bloque dedicado a la Administración electrónica con una ponencia a cargo de Jordi Cases, secretario del Ayuntamiento de Barcelona.

La Síndica de Greuges de Barcelona, junto con otros síndicos, participó en la mesa redonda que planteaba diferentes experiencias de las sindicaturas locales. La Síndica de Greuges habló sobre la necesidad de la coordinación y la colaboración entre administraciones que comparten experiencias, y también sobre la importancia de implicar a las entidades de iniciativa social especializadas en problemáticas concretas. Otro tema trabajado en las jornadas fue el de la Ley de Mediación y la mediación en el ámbito local.

Finalmente, la clausura de las jornadas estuvo a cargo de Josep Escartín, presidente del FórumSD, y Ramón Llorente, defensor de la ciudadanía de Gerona.

Presentación del estudio Itineraris i factors d'exclusió social

El 15 de junio, se presentó el estudio *Itineraris i factors d'exclusió social* en el CaixaForum de Barcelona. El estudio, promovido por la Síndica de Greuges de Barcelona, ha sido elaborado por los profesores Sebastià Sarasa y Albert Sales, y contó con el apoyo de la Obra Social La Caixa. Este estudio posteriormente fue presentado en el Senado.

El estudio se basa en una encuesta a personas en situación de exclusión social en Barcelona y compara los resultados obtenidos con los de una muestra de población aleatoria. Los datos recogen los acontecimientos vitales de cada individuo desde que eran niños hasta la edad actual para averiguar qué factores han sido los más decisivos para entender sus itinerarios hacia la exclusión social y para detectar los principales factores de prevención.

La inauguración del acto estuvo a cargo del señor Ricard Gomà, segundo teniente de alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, y la señora Pilar Malla, síndica de greuges de Barcelona. Posteriormente, el señor Sebastià Sarasa, director del estudio, hizo una presentación y valoración de los resultados.

Para finalizar se llevó a cabo una mesa redonda en la que se presentaron diversas propuestas de actuación formuladas por expertos en trabajo social y representantes de entidades.

Jornada sobre los Derechos de la Infancia

El 18 de junio, la Síndica de Greuges de Barcelona y el Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona (ICAB) organizaron una jornada de análisis y debate jurídico sobre los derechos de la infancia en riesgo.

Ambas instituciones organizaron conjuntamente esta jornada por su dedicación en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. El objetivo era reflexionar sobre las aportaciones de la Convención de los Derechos de la Infancia de 1989 y la presentación en el Parlament de Catalunya del Proyecto de Ley sobre los Derechos y Oportunidades de la Infancia. La jornada fue inaugurada por la señora Sílvia Giménez-Salinas, decana del ICAB, que pronunció la conferencia "Las garantías jurídicas del artículo 9 de la

Convención Internacional de los Derechos de la Infancia”, y por la señora Pilar Malla, síndica de greuges de Barcelona, que pronunció la conferencia “La prevención del riesgo y el trabajo social en el Proyecto de Ley de los Derechos y Oportunidades de la Infancia y la Adolescencia”.

La jornada siguió con cinco ponencias más y el posterior debate centrado en la vigencia de los principios de la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia y la evolución de la legislación civil catalana de protección de menores. Las cinco intervenciones fueron:

“El nuevo sistema de protección de menores desamparados”, por Marino E. Villa, abogado adjunto a la Síndica de Greuges de Barcelona.

“La capacidad del menor y las situaciones de riesgo”, por Dolors Viñas, magistrada de la Sección 18.^a de la Audiencia Provincial de Barcelona.

“Competencias locales y protección de menores”, por Joan Manel Abril, director de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona.

“Intervención de la abogacía en los procedimientos de menores desamparados”, por Montserrat Tur, abogada y ex secretaria de Familias e Infancia.

“Las medidas protectoras de la acogida familiar y la adopción”, por Xavier Campà, abogado y ex responsable jurídico del Institut Català d’Acol·liment i Adopció.

2. LAS QUEJAS DE LOS CIUDADANOS

2.1. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

2.1.1. Vivienda

EL MARCO NORMATIVO

I. El Derecho internacional establece:

- El acceso a una vivienda digna es un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) desde 1948 cuando (art. 25) proclama que toda persona tiene derecho a un nivel de vida que le garantice, a ella y a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido y la vivienda.
- La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a quien no disponga de los recursos suficientes (art. 34.3).

II. En el actual régimen democrático español se establece, desde la Constitución de 1978, en el artículo 47: “Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada.” Pero el principio constitucional configura –más que un derecho sustantivo de prestación– una imposición de intervención pública para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de una vivienda, facilitando su acceso por las vías que determine la ley.

En cuanto a las leyes estatales, son aplicables en Cataluña, entre otras de concurrentes:

- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos.
- Ley del suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).
- Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que regula el Plan Estatal de la Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Sin perjuicio de las competencias de la Generalitat, el Gobierno del Estado mantiene líneas de apoyo al acceso a la vivienda:

- Renta básica de emancipación por pago de alquiler regulada por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, modificada por el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo.

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

El régimen jurídico desplegado por la Generalitat está integrado, entre otras de concurrentes, por las normas siguientes:

- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda.

- Ley 5/2006, de 10 de mayo, del Libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, que regula en especial las viviendas que se encuentran en régimen de propiedad horizontal.
- Decreto 235/2008, de 2 de diciembre, de tercera modificación del Plan de Rehabilitación de Viviendas de Cataluña.
- Decreto 288/2007, de 24 de diciembre, por el que se prorroga la vigencia del Plan para el Derecho a la Vivienda 2004-2007. Prorrogado nuevamente por el Decreto 262/2008 hasta que se apruebe un nuevo plan de vivienda, actualmente en trámite.
- Decreto 152/2008, de 29 de julio, por el que se regula la vivienda concertada y de alquiler con opción de compra, y otras medidas en materia de vivienda..
- El Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial en Cataluña está regulado por el Decreto 106/2009, de 19 de mayo.
- Decreto 80/2009, de 19 de mayo, sobre el Derecho de Realajo.
- Orden de Medio Ambiente y Vivienda 402/2009, de 5 de agosto, que regula las Prestaciones Permanentes para el Pago del Alquiler.

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

V. Ordenanzas y otra normativa de la ciudad de Barcelona: conforme a la Carta Municipal de Barcelona, y el resto de legislación de régimen local, el Ayuntamiento ha establecido las siguientes normativas:

- Acuerdo del Consejo Plenario del 6 abril de 2004. Ordenanza Municipal de Obras Menores (BOP del 30 de abril de 2004, n.º 104/2004).
- Acuerdo del Consejo Plenario del 29 febrero de 2008. Ordenanza Reguladora de las Condiciones de Protección contra Incendios (BOP del 5 de abril de 2008, n.º 83/2008). Modifica el Acuerdo del Consejo Plenario del 27 de junio de 1997. Ordenanza Municipal de Condiciones de Protección contra Incendios (BOP del 3 de octubre de 1997, n.º 237/1997).
- Acuerdo del Consejo Plenario del 22 de noviembre de 2002. Texto Refundido de la Ordenanza de Rehabilitación y Mejora del Eixample (BOP del 12 de diciembre de 2002, n.º 297/2002 [pág. 21]. Corrección de errores: BOP del 31 de julio de 2004, n.º 183/2004).
- Medida de Gobierno sobre la Regulación del Uso Turístico de las Viviendas, aprobada el 30 de mayo de 2008 por el Plenario del Consejo Municipal.
- Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona, aprobado por la Junta General del Consorcio de la Vivienda de Barcelona el 17 de diciembre de 2008.

LAS QUEJAS

Vivienda	Número de quejas
Vivienda	85
Rehabilitación	7
Desahucios	2
Total	94

En el apartado de la vivienda, la Síndica de Greuges ha recibido 94 quejas.

En total se han resuelto 87 quejas (1 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 8 expedientes.

Muchas de las quejas ha estado relacionadas con los cambios en las estructuras y con el funcionamiento y la concesión de las viviendas de promoción pública que antes tramitaba directamente el Patronato Municipal de la Vivienda y que ahora es competencia del Consorcio de la Vivienda de Barcelona. Actualmente, hay que canalizar todas las peticiones por medio del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial. Las oficinas de la vivienda son las ventanas de entrada de las peticiones y el lugar donde pueden facilitar el asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con la vivienda. Por lo tanto, desde esta Sindicatura se ha llevado a cabo una tarea de información y derivación a muchos ciudadanos que desconocían esas modificaciones.

Dentro del apartado de la vivienda, se incluyen temas muy diversos, unos más graves que otros. Un gran número de quejas dirigidas a la Síndica de Greuges no son competencia del Ayuntamiento, pero piden una respuesta. En dichos casos, se ha realizado una labor de orientación y asesoramiento para derivar a los ciudadanos a las administraciones correspondientes o se los ha informado de la posibilidad de acudir a recursos de asesoramiento privados cuando se trata de problemas de derecho entre particulares. También ha sido motivo de queja el retraso en el pago de la renta de emancipación y otras ayudas. A pesar de comprender la gravedad de la situación, dado que es competencia de otras administraciones, quedan fuera del ámbito de actuación de la Síndica de Greuges, aunque las solicitudes las tramite el Ayuntamiento.

Otros aspectos relacionados con el uso de la vivienda (disciplina urbanística, salubridad, etc.) se tratan en otros apartados.

También hay que hacer mención de algunas quejas que se han desestimado porque se trataba de situaciones en las que el ciudadano no tenía el derecho que reivindicaba, tales como la no renovación del contrato al finalizar el plazo establecido, la rescisión de un contrato de vivienda pública por disponer de otra en propiedad con un valor por encima de los mínimos establecidos, el estar ocupando una vivienda sin título, etc.

Algunas de las quejas todavía están relacionadas con la demora en la entrega de las viviendas de promoción pública correspondientes al año 2007. Hay que tener en cuenta que el Ayuntamiento de Barcelona no era su promotor, aunque llevó a cabo su gestión. La principal dificultad es la gran cantidad de documentación para acreditar los requisitos requeridos y, sobre todo, el retraso de las subvenciones que dependen del Ministerio de la Vivienda del Gobierno del Estado, que tardó mucho a dar la conformidad a las entidades bancarias. Otras familias han tenido que renunciar a la vivienda que les había correspondido en el sorteo por falta de recursos económicos, al no poder obtener una hipoteca.

Una vez más, hay que incidir en las molestias que ocasionan a los vecinos las viviendas usadas como recurso turístico. El número de quejas recibidas ha disminuido pero el problema persiste.

2.1.1.1. Acceso a la vivienda

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 277/09

Una familia presentó una queja porque no podía acceder a una vivienda social a pesar de que vivía en una vivienda sin las condiciones mínimas de habitabilidad. Se trata de una familia de seis miembros (la pareja y cuatro hijos, aunque uno de ellos, mayor de edad, no vive con el núcleo familiar). Los únicos ingresos de que disponen son 880 euros mensuales de la pensión de incapacidad del padre. La vivienda tiene 39 m² y está en condiciones deplorables. Su contrato de arrendamiento había finalizado hacía más de un año y no había sido renovado por el propietario.

En el seguimiento de la queja se comprobó que, a pesar de que había finalizado el contrato y de que el propietario no estaba cobrando el alquiler, no se había instado un proceso judicial de desahucio. Ahora bien, para que la Mesa de la Vivienda atienda la solicitud de vivienda de emergencia social, es preciso tener una sentencia de desahucio por falta de pago que no sea imputable al usuario o por precariedad de ingresos.

En este caso, la vivienda, además de ser insuficiente por su superficie, está apuntalada y tiene humedades y diversos problemas de mantenimiento. En esta situación, la petición de una vivienda no ha sido aceptada como emergencia social porque se considera que el propietario de la finca tiene la responsabilidad de realizar las obras de conservación, obras que los Servicios Técnicos del Distrito ya le han requerido en diversas ocasiones.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque, por un lado, el Consorcio desestimó la solicitud de piso de emergencia social por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos y no ofreció una alternativa viable a pesar de que la familia ya estaba inscrita en el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial sin haber tenido todavía opción a ninguna promoción. Por otro lado, el Distrito no actuó con la suficiente diligencia para que se llevaran a cabo las acciones de mantenimiento que la vivienda necesita.

Así mismo, la Síndica de Greuges recomendó al Consorcio la activación de las acciones necesarias para ampliar el número de viviendas disponibles para estos contingentes y reclamó al Distrito que hiciera las actuaciones urgentes encaminadas a la resolución del expediente de rehabilitación iniciado.

Expediente n.º 574/09

Un ciudadano presentó una queja por la denegación de acceso a una vivienda de emergencia social a pesar de su situación familiar y no tener ingresos suficientes para acceder a una vivienda del mercado libre. El afectado, de 26 años, es el guardador legal de su hermana de 13 años, porque la DGAIA declaró el desamparo de la menor por la imposibilidad de la madre de hacerse cargo de ella. Por dificultades económicas, se trasladaron unos meses a la provincia de Córdoba, donde los alquileres eran más

asequibles y donde el entorno era más favorable para la hermana. Dado que allí no encontró trabajo, el ciudadano y su hermana tuvieron que volver a Barcelona, donde ha tenido diversas ofertas de trabajo. En Barcelona los dos hermanos fueron a vivir a casa de una amiga, donde comparten la vivienda con otras seis personas. Dicha situación repercute negativamente en la hermana pequeña, que tiene diversos problemas emocionales.

El Consorcio de la Vivienda denegó el acceso a una vivienda de emergencia social porque el solicitante no cumplía con el requisito de tener un año de empadronamiento en Barcelona inmediatamente anterior a la fecha de solicitud, a pesar de haber vivido siempre en esta ciudad. Esta Sindicatura considera, y así lo ha manifestado en la decisión tomada en este expediente, que el domicilio legal de la persona tutelada es el de la entidad tutelar, salvo que en la constitución de la tutela se haya dispuesto de otro modo (art. 208 del Código de Familia de Cataluña). Es decir, a efectos legales, y por norma de rango superior al Reglamento del Registro de Solicitantes, mientras dure la tutela o mientras la DGAIA o el juzgado no dispongan otra cosa, la hermana menor tiene su domicilio legal en Barcelona, independientemente de las autorizaciones de estancia en otros municipios justificadas, como en este caso, por la matriculación escolar temporal en Córdoba.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque consideró que el Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona contiene un vacío de regulación que obstaculiza el acceso a la adjudicación de viviendas de alquiler social para emergencias sociales, en situaciones como la descrita. Así mismo, recomendó al Consorcio de la Vivienda que, de conformidad con lo que establece el artículo 9.2 de la CE, removiera por vía interpretativa el obstáculo que dificulta la plenitud de derechos de la menor y que permitiera la valoración de la solicitud de su hermano y acogedor en la Mesa de Valoraciones. También sugirió la revisión de los requisitos de acceso a estos pisos.

Expediente n.º 601/09

La promotora de la queja vivía con sus tres hijos menores en casa de su madre, donde también vive un hermano suyo. La situación se volvió insostenible por los continuados malos tratos que recibía la señora de su hermano. Este, según el informe del EAIA de su distrito, tienen trastornos mentales no tratados agravados por su adicción al alcohol y a otras sustancias tóxicas. El EAIA propuso a la señora el abandono del domicilio y el ingreso en una casa de acogida. Desde entonces la señora y sus tres hijos fueron atendidos por el EAD (Equipo de Atención a la Mujer), que les ofreció la posibilidad de vivir en una pensión de forma temporal hasta que hubiera plazas en la casa de acogida. Actualmente, después de vivir en dos pensiones, la familia se ha instalado temporalmente en casa de un familiar. Por recomendación de los servicios de atención primaria, la señora ha presentado una solicitud de vivienda de emergencia social en la oficina de la vivienda correspondiente. Según la información que se ha facilitado a esta institución, se está recogiendo la documentación necesaria y se está estudiando la petición con el fin de trasladar el expediente a la Mesa de Valoraciones.

Desde la oficina de la Síndica de Greuges, se considera que la concesión de una vivienda de emergencia social sería un recurso muy apropiado porque esta familia cumple con dos de los requisitos establecidos en el Reglamento del Registro de Solicitantes. El primero, haber tenido que abandonar su vivienda por motivos de violencia de género y, el segundo, que los hijos de la señora están tutelados por la DGAIA y tuvieron que marcharse del piso por razones de seguridad.

Por lo tanto, la Síndica de Greuges estimó la queja y recomendó la concesión de un piso de emergencia social por la concurrencia de los requisitos indicados.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El Plan de Vivienda de Barcelona 2008-2016

El informe de la Síndica de Greuges del 2008 ya destacaba la elaboración del Plan de Vivienda 2008-2016 (PHB) con el objetivo de actualizar y ampliar el anterior. El interés de la Síndica de Greuges en este tema se ha concretado en las recomendaciones que cada año se han formulado al Plenario y que tienen que ver con los problemas o las quejas que los ciudadanos han ido manifestando a lo largo del año. Al mismo tiempo, se han hecho llegar diversas aportaciones al delegado de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona durante la elaboración del Plan. Buena parte de estas aportaciones han sido incorporadas al Plan de Vivienda o se han tenido en consideración en su elaboración. Entre dichas recomendaciones, se encuentra la necesidad de conservar la propiedad del suelo público. Por lo tanto, con este objetivo encontramos la introducción de la fórmula del derecho de superficie entre las diversas modalidades de acceso a la vivienda social, en las que la Administración conserva la propiedad del suelo y durante 75 años se vende lo que se construye en dicha superficie. Otra modalidad la constituye la oferta de viviendas de alquiler financiadas durante 25 o 30 años con ayudas públicas.

La Ley 18/2007, del Derecho a la Vivienda, creaba un registro de solicitantes de vivienda pública que era preciso desarrollar posteriormente con el fin de determinar sus mecanismos de funcionamiento. A principios del año 2009 se publicó en el DOGC el Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona, que en el preámbulo recoge explícitamente una de las recomendaciones de la Síndica de Greuges: el tener en cuenta una franja importante de población que quedaba excluida del acceso a las viviendas sociales.

Dicho Reglamento clarifica y unifica las peticiones de vivienda social y dispone de todo un capítulo regulador de las viviendas destinadas a emergencias sociales. También se crea un fondo que podrá estar integrado por las viviendas que ya son propiedad de las administraciones del Consorcio y por el 5 % de todas las viviendas de alquiler con protección oficial de nueva construcción, así como otras que se puedan obtener. Así, la mayor parte de este fondo se irá construyendo en la medida que se vayan realizando nuevas promociones. En la actualidad, y de acuerdo con el Plan, las viviendas que se puedan destinar a dicha finalidad sólo se encuentran en Ciutat Vella. La previsión para todo el Plan es que el número total sea de unas 400 o 500 viviendas.

Pero los requisitos establecidos en el Reglamento para poder ser adjudicatario de una de estas viviendas son muy estrictos. A pesar de que es necesario delimitar las situaciones y establecer prioridades justas, la realidad es que un gran número de familias sigue estando al margen de la posibilidad de acceso a una vivienda.

En cuanto a las personas más vulnerables económicamente, el Plan prevé viviendas dotacionales públicas a las que podrían tener acceso personas o

unidades familiares con situaciones precarias. La previsión es de 125 viviendas durante el periodo 2008-2016. Aunque valoramos la importancia de la previsión de estas situaciones en un plan de vivienda, consideramos que sería preciso trabajar para incrementar el número previsto, ya que parece del todo insuficiente.

Vivienda de emergencias sociales

Uno de los aspectos más preocupantes de las quejas sobre vivienda ha sido el de las quejas de los ciudadanos que manifiestan que no pueden acceder a ningún tipo de vivienda debido a sus reducidos ingresos, situación agravada este año por la actual crisis económica.

En los expedientes expuestos se recogen diversas situaciones que tienen en común que, a pesar de la precariedad de la vivienda, las condiciones insalubres que soportan, la vulnerabilidad económica de las familias, o situaciones de violencia de género, estas personas no tienen el derecho de acceso al fondo de vivienda de emergencia social por no cumplir con los requisitos que se piden.

En el primero de los expedientes comentados, la familia no dispone de sentencia de desahucio porque el propietario no ha iniciado el procedimiento judicial oportuno, pero este tampoco había realizado las obras de conservación del edificio que le había exigido el Distrito. Por lo tanto, la familia no tenía ninguna alternativa. En el segundo caso, la exigencia de empadronamiento de un año por lo menos antes de la solicitud es un impedimento para el acceso, ya que la causa de tener que interrumpir la residencia en Barcelona fue la necesidad de buscar un acceso más fácil a una vivienda digna y para facilitar a la menor un entorno más favorable a sus problemas. En el último de los expedientes comentados, la familia, a pesar de reunir dos de los requisitos pedidos, está a la espera de que se determine la idoneidad del recurso.

Estos expedientes son un ejemplo de muchas otras situaciones en las que la dificultad para acceder a una vivienda tiene tantas variables como personas con necesidades. En definitiva, estos casos ponen de manifiesto que los requisitos de acceso a las viviendas de emergencia social en Barcelona son demasiado restrictivos, así como la necesidad de adaptar el reglamento actual y su aplicación a las realidades concretas y situaciones personales de los afectados. Esta institución es consciente de que la gestión que se realiza para valorar y adjudicar las viviendas destinadas a emergencias sociales es eficiente y que las personas que no reúnan los requisitos del Reglamento tienen la posibilidad de solicitar una de las viviendas destinadas a contingentes especiales de vulnerabilidad económica. De todas formas, la realidad nos manifiesta que, de momento, no existe la disponibilidad material necesaria para dar respuesta a todas las demandas.

Mientras no se disponga de un parque suficiente de viviendas de alquiler social, unos requisitos más flexibles facilitarían la posibilidad de valorar la singularidad

de estas situaciones, lo que permitiría que más personas pudieran tener este acceso que ahora no les es posible.

Las oficinas de la vivienda

El Plan de Vivienda de Barcelona 2008-2016 establece que la red de oficinas de la vivienda serán la ventana única en materia de vivienda y el punto de información de referencia para los ciudadanos en cuestiones relacionadas con la vivienda. Esta concreción responde a algunas de las preocupaciones de la Síndica de Greuges expresadas en los sucesivos informes anuales.

Estas oficinas son una novedad de gran importancia porque tienen funciones muy amplias. Informan y gestionan las ayudas a la rehabilitación, con independencia de la Administración que facilite la ayuda. Informan sobre las promociones de vivienda con protección oficial y son el lugar de presentación de solicitudes de inscripción en el Registro. Gestionan y asesoran sobre las ayudas a la rehabilitación. También informan sobre las ayudas para pagar el alquiler y las tramitan, de cualquiera de las administraciones que las promuevan. Una de las funciones importantes de estas oficinas es la información, asesoramiento y apoyo en problemas que tienen que ver con el acoso, la sobreocupación y otros temas relacionados.

Algunas de las quejas recibidas este año tienen que ver con los trámites en estas oficinas de las ayudas para pagar el alquiler y sobre el retraso a recibir el pago una vez presentada la solicitud. En estos casos, la Síndica de Greuges no ha podido intervenir, dado que la Administración municipal sólo recibe la solicitud y no tiene facultades para resolver el problema.

Así, la mayoría de estas quejas –a pesar de que se entienden los perjuicios ocasionados a los ciudadanos y que la interlocución se realiza en un servicio municipal– han sido desestimadas por que no se ha producido una incorrecta actuación del Ayuntamiento. En otras quejas se ha constatado el desconocimiento de los ciudadanos sobre la existencia de las oficinas como de un lugar en donde se podían asesorar.

Parece esencial la función que tienen que desarrollar las oficinas de la vivienda, teniendo en cuenta la diversidad y amplitud de las materias susceptibles de consulta por parte de los ciudadanos. Por eso, es preciso dotarlas con los medios, personales y materiales, adecuados a dicha complejidad para que se constituyan en punto de referencia ciudadana en materia de vivienda.

2.1.1.2. Viviendas de uso turístico

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

El presidente de una comunidad de propietarios, con representación de más del 50 % de las cuotas, presentó una queja sobre los apartamentos de uso turístico de su finca. Según constaba a los propietarios, los dos apartamentos disponían de licencia municipal pero ello no evitaba las molestias que sufrían desde hacía más de dos años. Los vecinos habían requerido notarialmente a los propietarios de los apartamentos que tomaran las medidas para evitar las molestias, habían formulado quejas al distrito correspondiente, habían presentado denuncias a la Guardia Urbana y a la policía. A pesar de ello, seguían sufriendo todo tipo de ruidos, a cualquier hora del día o de la noche, por gritos, movimiento de muebles y desperfectos en el ascensor o vertimiento del agua superflua de los aires acondicionados, entre otros.

La Síndica de Greuges, ante la insuficiente información recibida del Distrito, pidió una ampliación de informe; en el momento de cerrar este informe está pendiente de recibirla.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La queja expuesta es una muestra clara de un argumento que ha aparecido en informes anteriores de la Síndica de Greuges: la dificultad de dedicar un mismo edificio a usos tan diversos como son la residencia habitual de los ciudadanos y el lugar de estancia de personas que hacen vacaciones o viajes de turismo.

La normativa que de forma provisional aprobó el Ayuntamiento en abril de 2008 tenía que regular una actividad que aparentemente quedaba al margen de las normativas existentes y tenía que ayudar a resolver una realidad dada en una situación de crecimiento turístico, del que se beneficiaban con buenos ingresos los propietarios de dichas viviendas.

Hay que reconocer el esfuerzo de algunos distritos para cerrar las viviendas con actividades ilegales de turismo. Así mismo, muchas de las que ya funcionaban han regularizado su situación y han solicitado la oportuna licencia municipal. Pero ello no ha evitado las molestias para los vecinos. Las quejas que ha recibido la Síndica de Greuges son significativas y confirman las dudas sobre la conveniencia de una regulación que permita la actividad turística en escaleras de vecinos.

La dificultad de someter a norma la actividad económica de viviendas de uso turístico, e incluso de habitaciones de estancia de turismo, se hace evidente mediante el seguimiento de un caso (expediente n.º 136 del año 2006) en el que se presentó una queja a causa de una actividad irregular de hospedería en una finca del Eixample; actividad que era denunciada por los vecinos y negada por el titular del inmueble a pesar de que se anunciaba como hostel con fotografías de habitaciones que se podían alquilar por Internet. La Síndica de Greuges estimó la queja por las evidencias de la existencia de una actividad económica y pidió en diversas ocasiones al Ayuntamiento que realizara un control. Ante la falta de resultados y la reiteración de la queja se abrió un nuevo expediente (n.º 481/2009) por los mismos hechos, y, como respuesta a la petición de informe de la Síndica de Greuges al Distrito, este informó de que no había podido constatar fehacientemente la actividad. Así, resulta que, ante una

actividad presuntamente real, se evidencia la impotencia administrativa para controlarla cuando no existe la colaboración de los presuntos infractores con la inspección municipal.

La regulación y el otorgamiento de licencias han significado un paso positivo pero también tendría que significar un mayor control de las molestias. A pesar de ello, se mantiene la duda sobre si es posible compatibilizar el uso turístico con las viviendas residenciales.

RECOMENDACIONES

- Incrementar el número de viviendas dotacionales públicas dirigidas a personas con vulnerabilidad económica y social.
- Revisar los requisitos de acceso a las viviendas de emergencia social con el fin de atender las situaciones que, a pesar de constituir auténticas emergencias sociales, por sus particulares circunstancias quedan excluidas.
- Dotar la red de oficinas de la vivienda del suficiente personal altamente cualificado para asesorar con la profundidad que requiere la amplitud del tema de la vivienda, teniendo en cuenta la falta de información de muchos ciudadanos sobre algunos de estos aspectos. Se considera que las oficinas de la vivienda deberían constituir auténticos centros de información a los ciudadanos, en los que se explicaran, cuando fuera necesario, las dificultades o las dilaciones, en especial cuando se trate de trámites que, finalmente, tiene que resolver otra Administración.
- Permitir las viviendas de uso turístico sólo en fincas dedicadas exclusivamente a esta actividad, y estudiar las condiciones o los plazos para las que están funcionando con licencia.
- Someter la actividad de los apartamentos turísticos al mismo régimen de control que las actividades de equipamientos turísticos, hoteles, pensiones, etc.

2.1.2. Urbanismo

MARCO NORMATIVO

I. El derecho del ciudadano en este ámbito está enmarcado por dos mandatos constitucionales a los poderes públicos. Por un lado, la declaración de que la función social de la propiedad está delimitada por el interés general (art. 33 CE), que incluye la posibilidad de expropiación, y, por otro lado, el mandato a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impidiendo su especulación. Los poderes públicos tienen que promover las condiciones necesarias y tienen que establecer las normas pertinentes con el fin de hacer efectivo este derecho,

y tienen que regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de las entidades públicas (art. 47 CE). Estos mandatos tienen que llevarse a cabo mediante la función urbanística. Es una función pública dado que se desarrolla bajo la tutela de la Administración y en interés de los ciudadanos.

II. En el ámbito estatal podemos destacar como legislación importante:

- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.
- Ley de expropiación forzosa, de 16 de noviembre de 1954.

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

En el desarrollo de este marco jurídico, las piezas normativas destacables son:

- Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. Desarrollo en el Decreto 305/2006, de 18 de julio, y en el Decreto 80/2009, de 19 de mayo, que regula el Régimen Jurídico de las Viviendas Destinadas a hacer Efectivo el Derecho de Realoho.
- Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, modificada por la Ley 10/2001, de 13 de julio.
- Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de Promoción de la Accesibilidad y de Supresión de Barreras Arquitectónicas, desarrollada por el Decreto 135/1995, de 24 de marzo.
- Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Urbanística.

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

V. Normas municipales. El Ayuntamiento de Barcelona tiene amplias competencias en materia de urbanismo, de acuerdo con la Carta Municipal, y por lo tanto existe diversa normativa relacionada. Merecen una especial atención las normas urbanísticas del Plan General Metropolitano y el Acuerdo del Consejo Plenario del 27 de marzo de 1979 sobre la Ordenanza sobre Supresión de Barreras Arquitectónicas en la vía pública (y modificaciones realizadas por el Acuerdo del Consejo Plenario del 23 de diciembre de 1980).

LAS QUEJAS

Urbanismo	Número de quejas
Planeamiento	13
Infraestructuras	4
Disciplina urbanística	46

Total	63
--------------	-----------

En el apartado de urbanismo, la Síndica de Greuges ha recibido 63 quejas.

En total se han resuelto 63 quejas (11 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 11 expedientes.

2.1.2.1. Planeamiento urbanístico

Las quejas sobre planeamiento urbanístico tratan de afectaciones urbanísticas, de proyectos de reparcelación y sobre todo de la disconformidad de los afectados por la diferencia económica que existe entre la indemnización recibida por el derecho extinguido de la propiedad y el precio del coste de la vivienda de realojo. Otras quejas tratan de la duración indefinida de las afectaciones y de la complejidad del contenido de los certificados urbanísticos. Finalmente ha habido una queja por la falta de rotulación en algunas calles de la ciudad.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 688/09

Un matrimonio afectado por el proyecto de reparcelación de una unidad de actuación de un PERI del ámbito de la sociedad municipal 22@ presentó una queja por no estar de acuerdo con la diferencia de precio entre la indemnización que recibieron por el derecho de la propiedad extinguida y el precio de coste del piso de realojo. Añadieron que, por error, el Ayuntamiento no los había incluido en la primera promoción de pisos para los afectados urbanísticos. Los afectados, una pareja de 70 años, también exponían que, para poder acogerse al derecho de realojo urbanístico, tenían que sacrificar sus ahorros de toda la vida o bien constituir una hipoteca a un plazo de años posiblemente superior a su esperanza de vida.

La Síndica de Greuges declaró correcta la actuación municipal porque el Ayuntamiento manifestó a esta Sindicatura que el afectado había rechazado verbalmente dos promociones anteriores de viviendas de realojo y que recientemente había aceptado el realojo.

Expediente n.º 180/09

Dos propietarios del Distrito de Sarrià - Sant Gervasi, con el soporte de 1.005 firmas de otros vecinos, mantuvieron una entrevista con esta Sindicatura sobre una Modificación del Plan General Metropolitano (PGM) en el centro histórico de Sarrià porque no estaban de acuerdo con el proyecto municipal de la abertura de un vial para hacer un pasaje. La queja planteaba que el Ayuntamiento tendría que revisar el proyecto y las afectaciones urbanísticas y que, a pesar de que la modificación del PGM estuviera definitivamente aprobada, los responsables municipales tenían el deber de escuchar siempre a los ciudadanos, y, si procedía, rectificar las decisiones adoptadas.

Esta institución ha verificado que el procedimiento que ha seguido la Modificación del Plan General Metropolitano (PGM) ha sido la aprobación inicial, la presentación de alegaciones durante el trámite de información pública, la aprobación definitiva y la resolución y notificación de las alegaciones formuladas. Puesto que existe una resolución administrativa firme, salvo que los afectados hayan interpuesto recurso

contencioso administrativo, el proyecto puede ser ejecutado de acuerdo con el calendario de actuaciones establecido.

En este caso, la modificación del PGM se aprobó inicialmente el 2007, provisionalmente el 2008, las alegaciones formuladas se respondieron y la aprobación definitiva es del 2009. Fuera del plazo de exposición pública y después de la aprobación definitiva es cuando se presentó al Ayuntamiento el escrito de los vecinos avalados por 911 firmas. El Ayuntamiento afirma que, en el momento en que se redacta el PMU, se adoptaran las medidas más adecuadas para garantizar a los ciudadanos la mejor solución.

Expediente n.º 692/08

Una ciudadana presentó una queja porque consideraba que las calles de Barcelona no estaban suficientemente rotuladas.

A raíz de la demanda de la Síndica de Greuges, el Ayuntamiento inspeccionó las calles motivo de la queja e informó de que, a pesar de que las anomalías detectadas eran mínimas, encargaría la colocación de nuevas placas para reforzar la rotulación en algunos espacios. La respuesta a la Síndica de Greuges añadía, sin embargo, que en algunos casos las placas no podían colocarse porque las placas de mármol son incompatibles con las fachadas de algunos edificios de obra nueva o de edificios rehabilitados.

La Síndica de Greuges no estimó la queja y consideró que la ciudad estaba convenientemente rotulada, salvo algunas deficiencias puntuales. Aun así, pidió a la Ponencia de Nomenclátor y al Sector de Urbanismo que establecieran los criterios necesarios para hacer posible la rotulación de las calles en todos los edificios.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La Constitución reconoce la función social de la propiedad y en consecuencia las limitaciones de ese derecho. La Sentencia n.º 37/1987 del Tribunal Constitucional, Pleno del 26 de marzo de 1987, incorporó la función social como una parte imprescindible del derecho de la propiedad. Esta resolución judicial argumenta que el derecho de la propiedad ha sufrido una transformación muy importante y que no se puede concebir hoy tal y como se concebía antiguamente y que la función social de la propiedad presupone la identificación de la finalidad del interés general. Esta doctrina ha sido recogida posteriormente por otros tribunales.

Así, cuando algunas construcciones no pueden adaptarse a la ordenación aprobada por el planeamiento, algunas veces el Ayuntamiento tiene que expropiar ya que en algún momento la Administración tendrá que ocupar los terrenos afectados o los edificios necesarios para hacer efectivas las previsiones urbanísticas. Las expropiaciones pueden ser iniciadas por iniciativa municipal; pero también directamente por los afectados cuando para evitar la pasividad del Ayuntamiento advierten a la Administración de la voluntad de iniciar expediente de aprecio de acuerdo con lo que establece el artículo 108 de la LUC. La sentencia del Tribunal Constitucional citada anteriormente declara que la expropiación no supone una negación del derecho de la propiedad privada, sino un sacrificio concreto ante los intereses públicos o sociales

superiores con respecto del contenido económico del derecho sacrificado, la indemnización del valor del bien o del derecho del titular.

El urbanismo establece las reglas para ordenar el territorio pero las necesidades sociales de los territorios varían con el tiempo. Ello hace que la Administración tenga que tomar medidas para adaptar el territorio a las necesidades sociales de cada momento. Por eso, el planeamiento tiene que poder ser modificado dado que algunas decisiones y actuaciones adoptadas en el pasado no se adecuan a las necesidades y realidades actuales. Ahora bien, toda modificación en dicho ámbito tiene que hacerse con un escrupuloso seguimiento del procedimiento legalmente establecido.

Las actuaciones urbanísticas suelen comportar conflictos de intereses entre el sector privado y el sector público. Por otra parte, algunas personas alegan que algunas intervenciones urbanísticas son el resultado de políticas consumadas y de abusos de poder que se realizan sin seguir el procedimiento y sin informar lo suficiente a los ciudadanos. El urbanismo, como actividad pública, tiene que estar fuera de cualquier opacidad o arbitrariedad y, puesto que tiene que responder a su finalidad, que es la del interés público o general, el procedimiento y las actuaciones urbanísticas tienen que ser absolutamente transparentes.

Ello no evita que algunos puedan no estar de acuerdo con las indemnizaciones económicas que reciben por el derecho extinguido de su propiedad y la diferencia del dinero que tienen que pagar por la nueva vivienda de realojo, lo que sigue inquietando a los ciudadanos. En estos procesos es difícil conciliar las posturas de los afectados y las de la Administración, porque el precio de la nueva vivienda suele ser superior a la indemnización recibida por la expropiación forzosa. Pero, tal y como se ha recordado en anteriores informes, son dos derechos independientes. El Decreto 80/2009, de 19 de mayo, por el que se establece el régimen jurídico de las viviendas destinadas a hacer efectivo el derecho de realojo, dispone que el derecho de realojo es un derecho independiente de la indemnización que pueda corresponder a los afectados.

En los procesos de realojos urbanísticos existen diversos aspectos concurrentes: la calidad y los servicios de las viviendas que se ofrecen, las promociones en uno u otro barrio y la duración del proceso. Por otro lado, cuando los pisos son de un nivel superior al que tenía el afectado ello incrementa el coste de la nueva vivienda, aunque sea de protección oficial. Por otro lado, algunos afectados no aceptan los pisos que el Ayuntamiento les ofrece y prefieren esperar nuevas promociones en otro barrio. Pero dicha espera implica que no firmen la aceptación de la promoción ofrecida y ello provoca la prolongación del proceso, sin perjuicio de la lentitud habitual de los procedimientos administrativos. En cuanto al derecho de realojo, los ciudadanos pueden acogerse al régimen de alquiler o de propiedad, según lo que regula el artículo 5.4 del Decreto 80/2009, anteriormente citado. Generalmente los ciudadanos prefieren un piso de propiedad.

Otro aspecto que aparece generalmente en las quejas de expropiaciones urbanísticas es el deseo de los afectados de seguir viviendo en el barrio. Los recuerdos de toda una vida y la memoria histórica y visual del paisaje son aspectos importantes para los ciudadanos puesto que el paisaje urbano forma parte del patrimonio común. Ello hace que se pueda comprender la sensación de desencanto y decepción de los ciudadanos, sobre todo cuando llegada determinada edad tienen que dejar necesariamente su piso, el barrio, utilizar los ahorros o endeudarse para tener acceso al derecho constitucional de la vivienda.

En cuanto a la rotulación de las calles, el Ayuntamiento de Barcelona dispone de un protocolo de solicitud y de emplazamiento de los rótulos de identificación de las calles de la ciudad. El protocolo establece el procedimiento de instalación de los rótulos, pero sorprende que algunas calles de ciudad no se puedan rotular porque las placas de las calles no puedan colocarse en determinados edificios debido a la incompatibilidad de los materiales empleados. Aun así, se trata de casos minoritarios. Por otro lado, el Ayuntamiento debería conservar y mantener las placas antiguas de rotulación que contienen elementos que forman parte de nuestro patrimonio histórico.

2.1.2.2. Infraestructuras

La mayoría de quejas sobre infraestructuras se refieren a las molestias por ruido y por ello se tratan en el apartado de contaminación acústica.

2.1.2.3. Disciplina urbanística

En el ámbito de disciplina urbanística, las quejas presentadas a menudo provienen de un vecino que denuncia a otro, y en muchos casos se trata de dos vecinos que han hecho la misma infracción urbanística y que se denuncian mutuamente. También se han recibido quejas en las que manifestaban su desacuerdo con la resolución municipal de orden de derribo o de retirada de elementos no autorizados, por denunciar el mal estado de conservación de la finca, por la ineficacia municipal que permite el incumplimiento de la resolución municipal de protección de la legalidad urbanística y por el retraso de la respuesta municipal o por su ausencia.

Todas la quejas de disciplina urbanística están vinculadas al ámbito de la vivienda y por eso algunas han sido tratadas en el apartado de vivienda.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 427/09

Un ciudadano presentó una queja sobre una orden de derribo dictada por el Ayuntamiento de unas obras que no eran legalizables. El afectado exponía que, en el año 2005, para poder vivir en una casa que había sido de su abuelo, tuvo que realizar obras, por lo que había solicitado un préstamo bancario que todavía estaba pagando.

También exponía su precariedad laboral y económica, lo que le comportaba muchas dificultades para poder pagar el préstamo, y que si hacía efectiva la orden de derribo difícilmente podría tener una vivienda digna. Las obras consistían en una nueva construcción anexada al edificio original (baño y cocina) con levantamiento de muros exteriores e interiores con techo de vigas de cemento y dos estancias.

La queja también exponía que en el Distrito de Horta Guinardó había muchas casas con construcciones precarias e ilegales y que, en general, el Ayuntamiento no actuaba. Por ello, pedía no tener que derribar las obras. Durante el procedimiento se había pedido al Ayuntamiento la concesión de la licencia de derribo, con lo que se reconocía la aceptación de la infracción, de la decisión administrativa y de la voluntad implícita de derribar la construcción.

La Síndica de Greuges no estimó la queja porque en la revisión del expediente municipal se constató la actuación ajustada a derecho del Ayuntamiento para preservar la legalidad urbanística.

Expediente n.º 963/08

Un ciudadano presentó una queja porque el Ayuntamiento, a pesar de que había intervenido a finales del 2008 no había resuelto una presunta infracción urbanística denunciada el 2004. La denuncia hacía referencia a un ático de la finca colindante, donde se construyó una planta más.

De la documentación presentada por el interesado, se constató que el Ayuntamiento realizó una inspección, dictó la correspondiente orden de suspensión provisional e inmediata de las obras (resolución que no pudo ser notificada), ratificó la resolución con el intento fallido de la notificación, resolvió imponer una multa coercitiva al promotor de las obras y este impugnó la resolución al no haber sido notificadas las resoluciones previas. El Distrito estimó el recurso, y trasladó el expediente de disciplina urbanística al departamento correspondiente para que siguiera su tramitación.

La Síndica de Greuges pidió el informe municipal el 8 de enero de 2009 y el 17 de septiembre de 2009 todavía no había recibido respuesta. Por eso, una asesora de la oficina de la Síndica de Greuges se trasladó al Distrito para poder consultar el expediente. El Ayuntamiento facilitó copia de los documentos relevantes y entregó copia del informe de respuesta. Con esta gestión se constató que el Ayuntamiento había seguido con la tramitación del expediente con los mismos problemas de notificación anteriores y que finalmente se había efectuado la notificación mediante el BOP. El Distrito exponía que el expediente todavía no se había podido cerrar por las dificultades de notificación de las resoluciones adoptadas, ya que algunas notificaciones fueron rechazadas y en otras ocasiones las personas que vivían en el sobreático manifestaban que el propietario ya no vivía en el piso. El Ayuntamiento también consultó el Padrón y constató que el responsable de las obras tampoco vivía en el lugar donde estaba empadronado.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque se acreditó que las realizadas eran contrarias al ordenamiento jurídico y que el Ayuntamiento no había sido suficientemente diligente para seguir con la tramitación del expediente de disciplina urbanística. Así mismo, pidió que el Distrito agotara todos los mecanismos que prevé la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo por lo que se refiere a la expropiación forzosa y que informara la Síndica de Greuges sobre la resolución que finalmente adoptara.

Expediente n.º 34/09

En el año 2008 el presidente de una asociación de vecinos presentó una queja por la colocación de una puerta en una calle pública. El interesado aportaba como prueba un

certificado municipal de 1975 que acreditaba que los viales afectados eran de propiedad municipal. La Síndica de Greuges cerró el expediente porque el Distrito aseguró que la puerta no se había colocado dentro de los viales municipales sino dentro del terreno de una propiedad privada.

En el año 2009 el mismo ciudadano presentó a la Síndica de Greuges nuevos documentos e insistió nuevamente en la queja porque consideraba que el vial seguía siendo de propiedad municipal y que la puerta impedía la libre circulación de los ciudadanos. La Síndica de Greuges pidió a Urbanismo que informara si el certificado municipal de 1975 aportado había quedado sin efecto en virtud de posteriores reordenaciones, puesto que lo que se cuestionaba era que se hubiera privatizado el patrimonio municipal.

Con los datos y los antecedentes aportados por el Departamento de Urbanismo se ha comprobado que la puerta se había instalado en un terreno de propiedad privada y no en viales públicos y que tenía la correspondiente licencia municipal. El certificado que aportaba la asociación de vecinos se emitió a partir de un informe elaborado por un departamento municipal no competente para esta finalidad y, en todo caso, el Plan Metropolitano posterior lo dejaba sin efecto. Sin embargo, el contenido del certificado municipal de 20 de agosto de 1975 podía inducir a error a las personas que disponían del certificado.

De acuerdo con los informes municipales y con la documentación comprobada, la Síndica de Greuges desestimó de nuevo la queja, con el convencimiento de que la insistencia de la institución para esclarecer definitivamente la cuestión planteada había valido la pena ya que la posible pérdida del patrimonio municipal en beneficio de una persona o de un colectivo perjudicaba al resto de los ciudadanos.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El incumplimiento de la disciplina urbanística

La disciplina urbanística es el conjunto de medidas establecidas por las normas con la finalidad de garantizar la legalidad y los mecanismos para restablecer la legalidad vulnerada. El planeamiento y las normas urbanísticas establecen cuál es la edificabilidad, altura, volumetría y otros parámetros y, por lo tanto, prevén el espacio que tiene que quedar libre de cualquier construcción. Los responsables de las construcciones –propietarios, promotores, arquitectos, aparejadores o inquilinos– tienen que hacer que las obras se ajusten al proyecto y este, necesariamente, a la normativa. Los promotores intentan ajustar al máximo la edificabilidad permitida para extraer la máxima rentabilidad pero lo que no está permitido es vulnerar la legalidad y sobrecargar la estructura de la finca con edificaciones no previstas en el planeamiento. Las medidas urbanísticas que velan por el incumplimiento urbanístico, y que tiene que aplicar la Administración con el fin de proteger la legalidad urbanística, están establecidas en los artículos 191 y siguientes de la LUC.

En dicho ámbito, en la mayoría de las quejas que se han estudiado, se ha observado que el Ayuntamiento ha tomado medidas para restablecer la realidad física alterada y el ordenamiento jurídico vulnerado como la imposición de multas coercitivas y la incoación del expediente sancionador ante el incumplimiento reiterado. Los expedientes de disciplina urbanística se incoan con esta finalidad y se pueden tramitar en un único procedimiento o en

diversos, puesto que el expediente de protección de la legalidad es diferente del expediente sancionador.

El Ayuntamiento, cuando tiene conocimiento de que se están realizando obras sin licencia o que no se ajustan al permiso solicitado y cuando se ha comprobado la realización de las obras, requiere al promotor que legalice las obras y dicta su orden de suspensión cuando no se pueden legalizar. Si la persona incumple la orden, la Administración puede aplicar medidas cautelares o provisionales mediante el precinto de los elementos o de las obras. Ello es lo que se produce habitualmente en la mayoría de los procedimientos aunque, en algunos casos, la falta de un seguimiento efectivo del expediente, y otros aspectos, conlleva que los expedientes no finalicen nunca o que no se agote el procedimiento establecido.

Hay que destacar que durante el año 2009, nuevamente, la mayoría de las quejas provienen de ciudadanos que denuncian a otro vecino o de vecinos que se denuncian mutuamente. En las denuncias por obras o infracciones existen como mínimo dos partes implicadas: el promotor de las obras y el Ayuntamiento. Pero también aparecen terceras partes implicadas, como la persona que realiza la denuncia o, en otras ocasiones, una comunidad de propietarios. En la tramitación del expediente administrativo existen diversos elementos que dificultan la tramitación rápida. En primer lugar, aunque es fundamental proteger a los ciudadanos de las malas prácticas de la Administración, en ciertas ocasiones la complejidad del procedimiento administrativo dificulta el restablecer con agilidad y eficacia la legalidad urbanística. En segundo lugar, a veces el retraso a ejecutar los actos administrativos es consecuencia del rechazo sistemático de las notificaciones que llevan a cabo los afectados para dificultar la tramitación del expediente y ganar tiempo. Como se muestra en los expedientes expuestos, en algunos casos en los que se han realizado obras no legalizables, los afectados presentan un proyecto de derribo de las obras para retrasar el proceso, aunque ello sea un reconocimiento implícito de la infracción, y una declaración de querer derribar las obras ilegales. En tercer lugar, la lentitud de la organización administrativa del Ayuntamiento impide un proceso más ágil.

Estos y otros aspectos son las causas de la durada excesiva de los expedientes. Desde el momento en que un ciudadano comete una infracción hasta que otro ciudadano presenta su queja a la Síndica de Greuges o bien recorre a los tribunales pueden pasar de cinco a diez años. Durante este proceso tan largo a veces se produce la caducidad del expediente o la prescripción de la infracción si el Ayuntamiento no actúa con diligencia.

En el estudio de las quejas recibidas también se ha constatado que durante el año 2009 el Ayuntamiento ha llevado a cabo algunas ejecuciones forzosas. La ejecución subsidiaria es una herramienta jurídica de extremas dificultades prácticas y económicas, pero la Ley otorga esta potestad al Ayuntamiento, y son los responsables municipales los que determinan cuál es el medio de ejecución forzosa más adecuado para cada situación.

Otro aspecto que aparece en las quejas es la responsabilidad de las comunidades de propietarios. Los acuerdos tomados por las comunidades o juntas de propietarios en cuanto a las construcciones no interfieren ni vinculan la concesión o denegación de los permisos municipales. Este es el caso del expediente número 283/08, en el que la comunidad de propietarios alegó que el Ayuntamiento había incoado el expediente sancionador a la comunidad y no al propietario que había realizado las obras y que la Junta de Propietarios había dado su conformidad para el cierre del patio posterior de la finca. La Síndica de Greuges remarcó que las comunidades de propietarios no pueden atribuirse facultades que el ordenamiento jurídico no les concede.

Por otro lado, también hay que tener presente la constante publicidad que realizan las empresas de aluminio y vidrio para realizar obras de cierre de espacios abiertos en las terrazas, galerías, patios, ventanas y balcones. Con esta publicidad atraen a los ciudadanos para que hagan una ampliación de sus viviendas y argumentan que, con dichas construcciones, solucionarán los problemas de polvo, el consumo excesivo de calefacción, el ruido, la falta de espacio y que ganarán luminosidad. De lo que no se advierte es de que la mayoría de estas obras no son legalizables y, si el afectado no se informa adecuadamente, después puede ser perseguido administrativa o judicialmente, con las consecuencias que ello comporta, sin que se tengan en cuenta las mejoras prometidas por las empresas que promueven estos tipos de reformas.

Los ciudadanos deben tener la certeza de que cualquier infracción será penalizada de acuerdo con lo que establece la legislación vigente y el Ayuntamiento tiene que esforzarse para agotar los mecanismos legales que ofrecen los procedimientos, para dar respuesta a los ciudadanos, para que las obras de conservación de las fincas se ejecuten. También debe mejorar el plazo en las respuestas a las peticiones de información de la Síndica de Greuges puesto que las respuestas que llegan tarde no son unas buenas respuestas porque decepcionan a las personas afectadas y van en contra del principio de celeridad y eficacia de la Administración.

Por último, hay que remarcar de nuevo la importancia de una resolución eficaz de este tipo de expedientes para evitar que generen posibles agravios entre vecinos. En otros casos menores, como las molestias por el volumen de la música, por realizar fiestas en patios o terrazas o por obras interiores, los problemas podrían resolverse dentro de la comunidad o junta de propietarios o con los vecinos de la escalera, sin la intervención municipal. El artículo 59 de la Ordenanza del Medio Ambiente Urbano regula el comportamiento cívico y respetuoso para evitar molestias a los vecinos con ruidos innecesarios especialmente desde las 22 horas hasta las 8 de la mañana, ya que durante este periodo de tiempo no se permite llevar a cabo ninguna actividad que perturbe el descanso de los vecinos.

El expediente n.º 767/09 es un ejemplo en el que se mezclan los conflictos de convivencia con la presentación de una denuncia. Se trata de la denuncia de una vecina hacia otro vecino por las molestias causadas por ruido como consecuencia de las fiestas que realizaba en el patio de uso privativo,

básicamente en horario de noche, y por el ruido que provocaba el funcionamiento de un jacuzzi en un patio. El denunciado acudió a la Síndica de Greuges y expuso que las relaciones entre las dos partes no eran cordiales y que por dicho motivo la vecina lo había denunciado por vía administrativa.

La Ley 15/2009, de 22 de julio, de Mediación en el Ámbito del Derecho Privado, dispone que algunos conflictos vecinales son consecuencia de la ruptura de las relaciones personales. El preámbulo de la Ley también indica que las partes implicadas que se enfrentan en un momento determinado tendrán que seguir relacionándose una vez resuelto el litigio.

Así, la Ley puede ayudar a los ciudadanos a hacer uso de un instrumento jurídico que puede evitar o reducir las denuncias administrativas y judiciales. Sin embargo, el principio básico de la mediación es la voluntariedad y sin la buena disposición de las partes no hay mediación posible.

RECOMENDACIÓN

- Velar desde el Ayuntamiento para evitar la degradación del parque de viviendas y otorgar más medios a los distritos más afectados para que se lleve a cabo la rehabilitación necesaria. Así mismo, el Ayuntamiento debería aplicar las medidas cautelares necesarias hasta agotar el procedimiento.

2.1.3. Medio ambiente

EL MARCO NORMATIVO

I. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que las políticas de la Unión tienen que integrar y garantizar, de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible, un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

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

El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha reformulado los principios sobre los derechos de los ciudadanos con relación al medio ambiente de forma que:

- Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinen las leyes. También tienen derecho a disfrutar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad, y tienen el derecho de hacer de ello un uso responsable y evitar su despilfarro.
- Todas las personas tienen derecho a la protección ante las diferentes formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que determinen las leyes. También tienen el derecho de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de

contaminación, con el objetivo de mantenerlo y conservarlo para las generaciones futuras.

- Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos. El derecho de información solo podrá ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establezcan las leyes.

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

A) De las Cortes Generales:

- Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.
- Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.
- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, sobre la Calidad del Aire y la Protección de la Atmósfera.
- Ley 37/2003, de 18 de noviembre, del Ruido, desarrollada por diversa normativa.
- Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención de la Contaminación, posteriormente desarrollada y modificada.
- Ley 9/2006, de 28 de abril, de Evaluación de Efectos en el Medio Ambiente.
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, afectada por diversa normativa posterior.
- Ley 32/2007, de 7 de noviembre, de Cuidado, Explotación y Sacrificio de los Animales.
- Ley 31/2003, de 27 de octubre, de Conservación de la Fauna en Cautiverio.

B) Del Parlament de Catalunya:

- Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental, posteriormente desarrollada y modificada.
- Ley 22/1983, de 21 de noviembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, modificada por la Ley 6/1996, de 18 de junio, y por otra normativa. Desarrollada por el Decreto 322/1987, de 23 de septiembre.
- Ley 8/2008, de 10 de julio, de Residuos.
- Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio. Texto Refundido de la Ley Reguladora de Residuos.
- Ley 6/2001, de 31 de mayo, de Ordenación del Alumbrado Nocturno. Desarrollada por el Decreto 82/2005, de 3 de mayo.
- Ley 12/2006, de 27 de julio, de Medidas en Materia de Medio Ambiente y de modificación de las leyes 3/1988 (*sic*) y 22/2003 relativas a la Protección de los Animales, de la Ley 12/1985, de Espacios Naturales, de la Ley 9/1995, de Acceso Motorizado, y de la Ley 4/2004, de Actividades de Incidencia Ambiental. Derogada en parte por el Decreto Legislativo 2/2008.
- Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, del Texto Refundido de la Ley de Protección de los Animales.
- Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica, posteriormente desarrollada por otra normativa.
- Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, de Protección contra la Contaminación Acústica.
- En fecha 20/2009, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades.

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

de prevención de la contaminación, ahorro de energía, reciclaje de los residuos y protección de los espacios verdes.

V. Las ordenanzas del Ayuntamiento de Barcelona que han sido consideradas en el estudio de las quejas relativas a este tema han sido: la Ordenanza sobre la Protección, Tenencia y Venta de Animales y la Normativa de Residuos y Aguas. También la Ordenanza de Usos del Paisaje Urbano del 26 de marzo de 1999 y las modificaciones posteriores, la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano y la Ordenanza Municipal de Actividades y de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Barcelona.

LAS QUEJAS

Medio ambiente	Número de quejas
Contaminación acústica	58
Contaminación luminosa	10
Animales	13
Limpieza	22
Antenas de telefonía	2
Parques, jardines, playas y arbolado	5
Total	110

En el apartado de medio ambiente, la Síndica de Greuges ha recibido 110 quejas.

En total se han resuelto 101 quejas (14 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 25 expedientes.

2.1.3.1. Contaminación acústica

En las quejas recibidas sobre contaminación acústica predominan las que se refieren a actividades sometidas a licencia municipal y las que se refieren a ruidos producidos en la vía pública. Otros temas son las molestias provocadas por ruidos generados en el ámbito doméstico y que afectan al interior de la vivienda de la persona que presenta la queja. Las causas que motivan las quejas son muy diversas.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 764/08

Una ciudadana presentó una queja por el ruido que sufría proveniente del local de una asociación de carácter religioso y también de un garaje.

En cuanto al local de la asociación, un grupo de vecinos, en el año 2005, dirigió al Distrito un escrito en el que exponían quejas por las molestias ocasionadas por las actividades llevadas a cabo en el local. El Ayuntamiento los informó de que la entidad había solicitado licencia para desarrollar actividades en unos bajos. En fechas

posteriores, se presentaron diversas alegaciones y escritos en los que se quejaban de las molestias y en los que pedían la intervención del Ayuntamiento, pero nunca obtuvieron una respuesta formal.

Además de examinar los expedientes administrativos, un asesor de la Síndica de Greuges visitó la vivienda afectada. Según la documentación de los expedientes y con la información obtenida en la visita se comprobó que se utilizaban equipos de amplificación de voz y de amplificación de instrumentos musicales, que se hacían cantos y aplausos con unos niveles sonoros elevados y molestos, y que se celebraban actos de culto con un elevado número de personas. También se comprobó que en diversas ocasiones el Distrito había constatado que se llevaban a cabo actividades diferentes de las de la licencia concedida, que era la de enseñanza no reglada, y que se incumplían las normas de seguridad y de insonorización exigibles al local según las actividades que en él se realizaban. Los servicios municipales llevaron a cabo diversas actuaciones, pero estas no impidieron que los incumplimientos y las molestias persistieran durante más de cuatro años.

El otro motivo de queja de la misma afectada estaba provocado por una de las tres plantas del garaje situado delante de su vivienda. Las ventanas de dicho local, situado a la misma altura del piso, estaban abiertas y daban a tres metros de las ventanas y la balconada de su vivienda. Además de las molestias por ruidos, luz y contaminación atmosférica, los usuarios del garaje podían observar fácilmente el interior de su vivienda, lo que originaba una intromisión evidente en su intimidad. Según informó el Distrito, inicialmente la planta del garaje que provocaba los problemas disponía de licencia, pero el administrador de algunas de las fincas afectadas, que también lo era de las otras dos plantas destinadas a aparcamiento comunitario, notificó al Ayuntamiento, el 22 de enero de 2008, que la planta problemática pertenecía a un propietario diferente de las que él administraba y, por lo tanto, era evidente que allí se estaba llevando a cabo una actividad sin licencia municipal. Además especificaba que anteriormente se le había denegado a aquella planta la licencia de actividad, dado que no satisfacía determinados requisitos indispensables para funcionar como garaje o aparcamiento.

La Síndica de Greuges estimó la queja el 3 de septiembre de 2009 y requirió al Distrito que pusiera fin, lo antes posible, a la vulneración continuada de derechos de los afectados, perjudicados por la falta de sentido de responsabilidad de los titulares de los dos locales. También pidió al Distrito que, una vez resueltos los incumplimientos, informara de ello a esta Sindicatura. En el momento de cerrar este informe, no se ha recibido ninguna información municipal más sobre este expediente.

Expediente n.º 156/09

Una ciudadana presentó una queja por el ruido de una instalación electromecánica de ventilación del garaje comunitario de la finca, instalación que estaba situada debajo de su vivienda. En el año 2005 había presentado una denuncia al distrito correspondiente a su domicilio, porque los ruidos y las vibraciones que se producían tanto de día como de noche le impedían el descanso en su vivienda. Ante la poca disposición que detectó en la comunidad de propietarios para resolver el problema, reiteró las demandas de intervención de los servicios municipales, tanto por teléfono como por escrito. También contrató a un técnico privado para que revisara la situación de la instalación de ventilación. Su diagnóstico fue que se trataba de una instalación con múltiples deficiencias, con un motor debajo de su piso y otros elementos de impulsión alrededor de su vivienda, sin las sujeciones adecuadas para amortiguar lo suficiente las vibraciones y el ruido transmitidos a la estructura de la casa.

En el año 2007 la Síndica de Greuges ya había intervenido sobre este expediente, porque el Distrito había realizado una inspección con sonometría que concluyó que "el resultado obtenido sobrepasa con creces el nivel máximo previsto en la Ordenanza del Medio Ambiente de la Ciudad de Barcelona, por lo que sería procedente requerir a la

comunidad de propietarios del garaje de referencia que lo acondicione de acuerdo con la licencia de actividad de forma que no sea causa de molestias para los vecinos”.

Como resultado de dicha actuación municipal, la Síndica de Greuges decidió estimar la queja y archivar el expediente.

Pero en el mes de febrero de 2009 la afectada presentó una nueva queja a la Síndica de Greuges porque después de dos años los problemas persistían y el Ayuntamiento no había actuado de forma resolutive. La Síndica de Greuges solicitó nuevamente información al Distrito y copia de la licencia de actividad y de las inspecciones realizadas, para hacer una valoración. Mientras, en el mes de mayo, la afectada comunicó a la Síndica de Greuges que todo seguía igual y que finalmente había tenido que vender el piso y mudarse a otra vivienda.

En el informe municipal que recibió la Síndica de Greuges en el mes de julio se indicaba que en el expediente de disciplina urbanística abierto quedaba pendiente “fijar el día para llevar a cabo el precinto acordado antes de finalizar el mes de julio”.

La Síndica de Greuges estimó la nueva queja y advirtió al Ayuntamiento de la necesidad de utilizar con diligencia y efectividad todos los instrumentos de que dispone para proteger los derechos de los ciudadanos que exponen incumplimientos que han sido comprobados por los mismos servicios municipales. También pidió que fuera informada cuando estuvieran resueltos los incumplimientos detectados. El 18 de noviembre de 2009 se recibió un escrito del Distrito en el que exponían que habían sido corregidos los problemas objeto de la queja.

Expediente n.º 836/08

Un ciudadano presentó una queja por los problemas de ruido que sufría debido a las obras del AVE en la calle Mallorca. El afectado sufría problemas de salud asociados a la ansiedad que le provocaban los ruidos de la maquinaria que trabajaba en dicha infraestructura. A pesar de que el médico podía darle la baja laboral, no podía descansar en su casa por los ruidos causantes de la ansiedad. En el mes de septiembre de 2008 había presentado una queja en las oficinas de atención al público de ADIF, pero no había obtenido respuesta. El afectado también había expuesto el problema en diversas reuniones de vecinos con representantes del Ayuntamiento, pero a pesar de las gestiones efectuadas no se controlaba estrictamente el cumplimiento de los horarios de las obras ni se reducían las molestias. Ante dicha situación, el ciudadano pidió al Ayuntamiento y a ADIF que le proporcionaran una ayuda para alquilar temporalmente otro alojamiento mientras durara la afectación por las obras.

En el mes de noviembre de 2008, la Síndica de Greuges pidió información al Sector de Urbanismo e Infraestructuras sobre la situación de las obras y de los posibles incumplimientos. La intervención de la Síndica de Greuges y el intercambio de información entre el afectado y el Sector de Urbanismo se tradujo en un mayor control del cumplimiento de los horarios autorizados, hasta reducir parcialmente los incumplimientos en la ejecución de las obras.

La intervención municipal en esta obra era especialmente compleja, porque una obra de estas características no está sujeta a licencia municipal. Además, ADIF es una empresa que depende del Ministerio de Fomento, y por lo tanto su supervisión, en cuanto a la defensa de los derechos de los ciudadanos, es competencia del Defensor del Pueblo en todo el ámbito estatal. El ciudadano afectado también presentó una queja ante dicha institución.

Finalmente, el Ayuntamiento de Barcelona propició una reunión entre el promotor de la queja y ADIF, en la que también participó un asesor de la Síndica de Greuges de Barcelona. En la reunión se acordó que el ciudadano acreditaría, mediante un informe médico, los problemas de salud que padecía como consecuencia de los ruidos

provocados por las obras, y que ADIF le proporcionaría un alojamiento transitorio para él y su familia mientras durara la afectación de su vivienda.

La Síndica de Greuges formuló una decisión en la que estimaba parcialmente la queja, dado que, a pesar de que la naturaleza de la obra podía ultrapasar la capacidad de intervención tecnicoadministrativa del Ayuntamiento de Barcelona, esta había expresado de forma clara en las ordenanzas su voluntad de defender los derechos de los ciudadanos cuando se produjeran niveles de ruido que afectaran a su bienestar y a su salud. La Síndica de Greuges también valoró los esfuerzos llevados a cabo por el Sector de Urbanismo e Infraestructuras para controlar y reducir los incumplimientos y para facilitar al promotor de la queja un canal de comunicación rápido en casos excepcionales.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Las dos primeras quejas descritas en este apartado son una muestra de los problemas que genera el incumplimiento de las obligaciones de la Administración en el control del ruido y una inspección ineficaz. Son las quejas provocadas por la no resolución por parte del Ayuntamiento de incumplimientos verificables, o por la falta de diligencia en las actuaciones tecnicoadministrativas. Otros expedientes se refieren a ruidos provocados por bares y restaurantes, por hornos pastelerías, por un comercio de congelados, por el estudio de una emisora de radio o por una pista polideportiva en el interior de una manzana.

Entre las quejas hay también dos casos relevantes, motivados por el ruido de las instalaciones de acondicionamiento de aire de una clínica y por el de unos talleres de Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB) en el interior de una manzana. El primero ya había sido motivo de queja en el año 2008, y el segundo, hace tres años. En los dos casos, la Síndica de Greuges había estimado la queja, y los responsables de los incumplimientos por ruidos y los órganos municipales correspondientes se habían comprometido a solucionar los problemas. Sin embargo, durante el año 2009 los afectados se volvieron a dirigir a la Síndica de Greuges porque los problemas persistían y el Ayuntamiento no actuaba de forma resolutive. A pesar de haber puesto en marcha diversas actuaciones, recogidas en su informe, el Ayuntamiento no ha acreditado que se hayan resuelto los incumplimientos ni especifica plazos para las soluciones.

También, como en años anteriores, se han recibido algunas quejas, aunque pocas, relacionadas con la actividad de la Administración por lo que se refiere a ruidos provocados por obras, o ruidos causados por la práctica de los vehículos patrulla de la Guardia Urbana de probar el buen funcionamiento de la sirena cuando salen de la caserna para efectuar un servicio urgente o por el ruido que producen durante la noche las brigadas de limpieza cuando van a abastecer de agua el vehículo en un hidrante situado cerca de unas viviendas.

Por otro lado, también existen actividades que a veces motivan denuncias por ruidos, ya sea por la intensidad y continuidad de estos o ya sea porque se producen por la noche: obras o maquinaria asociada con obras de

infraestructura ferroviaria o del metro, salida de discotecas o actividades de fiesta mayor concentradas en las carpas autorizadas por el Ayuntamiento.

Todas estas actividades han tenido como factor común la falta de resolución en la actuación de la autoridad municipal o la falta de respuesta a los escritos presentados ante el Ayuntamiento por los afectados.

Aparatos de aire acondicionado

El ruido provocado por los aparatos de aire acondicionado sigue siendo motivo de queja tanto con relación a los aparatos domésticos como a los que tienen que ver con actividades comerciales o industriales. Hay quejas que se refieren a molestias por ruido o sobrecalentamiento y hay que van asociadas simplemente al incumplimiento de la Ordenanza Municipal de Usos del Paisaje Urbano de Barcelona (OMUPUB) en cuanto a la ubicación de la unidad externa de la instalación.

También hay quejas de ciudadanos que consideran incorrecta la actuación del Ayuntamiento cuando este les requiere que retiren el aparato del emplazamiento inicial porque contraviene la OMUPUB, a pesar de que no genere ningún incumplimiento relacionado con el ruido o el sobrecalentamiento. En algunos de estos casos, la denuncia que ha provocado el inicio del expediente de disciplina urbanística o que bloquea la instalación del aparato es el resultado de una disputa entre vecinos. A veces el objetivo de la denuncia de los vecinos es crear dificultades al denunciado. Este recibe el requerimiento de quitar la instalación, las multas coercitivas y el aviso de ejecución subsidiaria o el aviso de sanción, pero se encuentra con que, en la mayoría de los casos, no puede ubicar el aparato en ningún otro lugar del exterior de su vivienda, a menudo tampoco en la azotea, porque no existe acuerdo entre los vecinos para pagar colectivamente la infraestructura comunitaria o la azotea ha sido cubierta por algún vecino.

En un caso de este año, incluso se produjo un proceso “en cascada”. Un vecino fue denunciado por otro, con el que tenía problemas de relación, por tener el aparato de aire acondicionado en la ventana, y ello motivó que el afectado denunciara a todos los otros vecinos que tenían los aparatos de aire acondicionado en las ventanas, con la consiguiente apertura de expedientes de disciplina urbanística por parte del Distrito.

En la mayoría de estos casos, hay que tener presente que la decisión de instalar el aire acondicionado no respondía únicamente a un deseo de incrementar el nivel de confort climático, sino sobre todo a la necesidad de poder descansar con las ventanas cerradas para evitar el ruido procedente del exterior, o por problemas respiratorios como el asma, que requieren un ambiente con una temperatura y una humedad adecuadas.

En años anteriores, la Síndica de Greuges ya ha manifestado los problemas que genera la formulación actual de la normativa municipal que regula este

tema junto con la metodología de control actual: existen miles de aparatos que la incumplen, la inspección municipal normalmente no actúa de oficio y el detonante de las denuncias puede ser arbitrario y no estar relacionado con ninguna molestia real. El Ayuntamiento debería encontrar alguna forma más satisfactoria de abordar este tema, pero a lo largo del año 2009 se ha mantenido la misma situación.

En algunos casos, los propios servicios técnicos del distrito han ayudado a la persona denunciada a encontrar un emplazamiento adecuado en su propia vivienda cuando ello es posible. Pero también existe un caso en el que se ha producido un malentendido entre el técnico municipal y la persona denunciada. Corresponde al expediente número 141/09, en el que el afectado llevó a cabo una modificación del emplazamiento del aparato con la correspondiente inversión económica, siguiendo lo que había interpretado de las indicaciones del técnico del Distrito, sin que el resultado haya conseguido detener el procedimiento abierto de disciplina urbanística. En este caso, dado que no existe ningún documento escrito específico que recoja las afirmaciones de las dos partes, no se pudo valorar adecuadamente la queja.

En el año 2008 se inició la redacción de la nueva propuesta del título III de la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano, en la que se prevé la corresponsabilidad de los instaladores en la elección del lugar de ubicación de los compresores de los aparatos de aire acondicionado, recomendación formulada por la Síndica de Greuges. Pero durante este tiempo, y mientras no se revise la OMUPUB o los criterios de intervención del Ayuntamiento, los problemas pueden persistir.

Problemas de vecindad y convivencia en el ámbito doméstico

Como se indica en el apartado sobre aire acondicionado, los ruidos son también una fuente de problemas de convivencia y vecindad en el ámbito doméstico. En diversos casos, además del ruido, también existen quejas por sobrecalentamiento provocado por la difusión del aire del compresor. Entre otros, los ruidos son generados por actividades domésticas o por algún animal doméstico. Son quejas que también pueden llegar desde la persona objeto de la sanción impuesta por el Ayuntamiento. En otro caso, el promotor de la queja era la persona a quien denunciaron los vecinos por estar tocando un instrumento musical al amanecer en una calle, y a quien la Guardia Urbana le requisó el instrumento y le puso una sanción.

A pesar de que la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano de Barcelona es taxativa en cuanto a la intervención inspectora y sancionadora del Ayuntamiento cuando se producen ruidos domésticos, las dificultades operativas para llevar a cabo estas intervenciones son enormes. Son dominios privados y nadie está obligado a abrir su domicilio para facilitar una inspección si no existe una orden judicial, una urgencia vital o un delito flagrante.

Con el fin de abordar por vías alternativas estas situaciones conflictivas se podrían aprovechar más dos figuras ya existentes en el ámbito privado. Una es la del presidente de la comunidad de propietarios y la otra es la del administrador de la finca. Se produce a menudo una inercia excesiva y la impresión de que los conflictos entre particulares tienen que ser resueltos “por la autoridad”, ya sea la Guardia Urbana, otros órganos del Ayuntamiento o bien otros cuerpos de seguridad de carácter supramunicipal. Pero, en realidad, la convivencia en los espacios privados es en primer lugar responsabilidad de los propios vecinos, y una sociedad madura tendría que ser capaz de gestionar dichos conflictos con sus propios recursos.

No obstante, el Ayuntamiento ha potenciado durante el año 2009 la figura de la mediación en los distritos, para lo que ha destinado un técnico especializado en temas de convivencia y civismo y ha contratado un servicio externo de apoyo especializado. Estas dinámicas pueden aligerar a los servicios municipales de inspección y, al mismo tiempo, pueden ayudar a sustituir aquellas dinámicas obsoletas de dependencia de “la autoridad” para resolver conflictos de convivencia en el ámbito doméstico.

2.1.3.2. Contaminación lumínica y ambiental

La valoración de este apartado incluye las quejas que exponen problemas provocados por la emisión de luz reflejada, de calor o de contaminantes atmosféricos, y las quejas incluidas en el apartado correspondiente al ruido que también incorporan molestias por alguno de los aspectos incluidos en este epígrafe.

Las quejas hacen referencia a problemas provocados por sobrecalentamiento de una parte de una vivienda como consecuencia de la instalación de un tejado de acero galvanizado altamente reflectante; a problemas de salud asociados con niveles elevados de electricidad estática en unas dependencias municipales; a la posible contaminación electromagnética por una estación base de telefonía móvil, y a humos y olores generados por instalaciones de actividades comerciales o por extractores domésticos de vecinos o por otras instalaciones.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

En el ámbito de la contaminación lumínica y térmica, una queja destacada es la falta de respuesta resolutoria ante la queja por las molestias provocadas por un tejado de acero (expediente n.º 04/09). La familia afectada exponía que la propietaria del local de la planta baja que lindaba con la parte posterior de su vivienda había cambiado el tejado de uralita por uno de acero galvanizado y lo había elevado unos centímetros por encima de su altura original. La cubierta quedaba ligeramente por debajo de las ventanas de la parte posterior de la vivienda y ello provocaba que una intensa luz se reflejara en el interior de la vivienda durante parte del día así como un calentamiento excesivo durante los

días soleados. También, cuando llovía el agua les entraba en forma de salpicaduras constantes. La cuneta de desagüe también estaba instalada incorrectamente y se acumulaba el agua durante periodos considerables, lo que provocaba la proliferación de mosquitos en el domicilio.

Los afectados expusieron el problema a la propietaria del local pero, al no obtener una respuesta satisfactoria, en diciembre de 2007 presentaron una denuncia al Distrito y pidieron que interviniera para resolver el problema. Posteriormente presentaron diversas instancias, sin obtener ninguna respuesta. En diciembre de 2008 presentaron una queja al Síndic de Greuges de Catalunya, el cual la trasladó a la Síndica de Greuges de Barcelona.

La respuesta municipal a la petición de información de la Síndica de Greuges exponía que la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano de Barcelona (OGMAUB) especifica “que estarán sometidos los focos de calor o frío que puedan alterar de forma sensible la temperatura del medio ambiente”. En este caso, se consideraba que dado “que el foco de calor es el sol, entendemos que estos tipos de fenómenos de reflexión de los rayos solares quedan fuera del ámbito de la OGMAUB”. El mismo informe también aseguraba que se pediría al titular del local que aportara justificaciones técnicas sobre el material utilizado.

Aun así, la Síndica de Greuges estimó la queja y consideró que la actuación de los servicios municipales había sido incorrecta e insuficiente. También advirtió al Distrito que la falta de diligencia y de consistencia en sus actuaciones para comprobar las denuncias que afectan a actividades sometidas a licencia municipal, y la falta de reconducción de los posibles incumplimientos, si procede, pueden provocar en los ciudadanos afectados perjuicios que no son triviales. En el mes de julio de 2009 el problema persistía, y en el momento de cerrar este informe estamos a la espera de recibir el informe final del Ayuntamiento.

Sobre contaminación térmica y química, una queja relevante hace referencia a las emisiones de calor y de productos químicos volátiles originadas en un local de peluquería situado justo debajo de una vivienda (expediente n.º 876/08). La afectada exponía que, desde mayo de 2007, había denunciado reiteradamente al Distrito los problemas de sobrecalentamiento, olores molestos e insalubres por las emisiones, en el patio interior, procedentes del salón de peluquería. La queja también denunciaba que el local ocupaba 200 m² o más en lugar de los 90 m² que figuran en la licencia concedida y que la instalación de aire acondicionado declarada por el inspector incluía sólo una parte del sistema de distribución y probablemente de impulsión intermedia del aire del sistema de climatización.

En la respuesta del Distrito a la Síndica de Greuges no figuraba ninguna referencia a la alteración de la temperatura ni a los olores de productos químicos expulsados al patio interior y que, según la afectada, le habían provocado hipersensibilización y asma crónica. Dicha afirmación la acreditaba con un informe médico emitido el 7 de mayo del 2008 en el que constaba que “(...) la inhalación de olores procedentes de la peluquería desencadena un

asma extrínseca severa que no tenía antecedentes hasta el inicio de la actividad y que puede muy bien ser un empeoramiento de su cuadro alérgico con relación a la inhalación de olores”.

A pesar de las diversas actuaciones realizadas por el Distrito, la Síndica de Greuges consideró incorrecta la actuación de los servicios municipales, dado que no habían resuelto el problema ni habían respondido de forma satisfactoria a las peticiones de información de la Síndica de Greuges. No fue posible verificar todos los hechos de forma rigurosa dada la discrepancia entre la información proporcionada, y casi totalmente acreditada, por la persona afectada y la información proporcionada por el Distrito.

Por eso, la Síndica de Greuges advirtió de nuevo al Ayuntamiento que dispone de los recursos técnicos y normativos suficientes para valorar la situación de forma completa y, eventualmente, ordenar medidas correctoras u ordenar el cese de la actividad si procede. La falta de diligencia y de consistencia demostradas por los servicios municipales en este caso contribuyen a que se mantengan perjuicios que pueden ser graves para los ciudadanos afectados.

RECOMENDACIONES

- Establecer criterios homogéneos con el fin de dar prioridad a las intervenciones de los servicios tecnicoadministrativos y de la Guardia Urbana en aquellos casos en los que los ruidos denunciados afectan directamente a las personas en su vivienda, durante la noche o a lo largo de periodos de tiempo prolongados, y cuando por sus características impidan el descanso necesario para mantener un nivel de salud adecuado.
- Actuar con diligencia y con consistencia en aquellos casos de incumplimientos comprobados por los servicios municipales, especialmente cuando la fuente de los ruidos o de las agresiones ambientales está asociada a actividades sometidas a licencia municipal y cuidar de que en las inspecciones se midan los niveles y las concentraciones de todos los indicadores establecidos en la OGMAUB y que son objeto de denuncia. El Ayuntamiento presta servicios, pero también regula como autoridad, y tiene que ejercer como tal.
- Formular y poner en práctica criterios de aplicación coherente y sistemática de la Ordenanza Municipal de Usos del Paisaje Urbano de Barcelona en cuanto a la instalación de aparatos de aire acondicionado en las ventanas, dado que actualmente se trata con la misma contundencia tanto las denuncias que exponen molestias reales como las que responden a problemas de vecindad ajenos a molestias imputables a la ubicación de dichos aparatos.
- Potenciar las intervenciones de mediación en los conflictos entre vecinos y la concienciación de los ciudadanos en cuanto a su responsabilidad y

su capacidad individual y colectiva de gestionar y resolver los conflictos privados en la esfera de la convivencia y la vivienda.

2.1.3.3. Animales

Las quejas relacionadas con los animales urbanos, tanto domésticos como semidomésticos o salvajes en cautividad, se han referido al Centro de Acogida de Animales de Compañía actual y al proyecto del nuevo centro, a los programas de control y reducción de la población de palomas urbanas, al maltrato de animales domésticos en espacios abiertos o en viviendas y a las condiciones en las que se mantenía a la elefanta en el Zoológico de Barcelona.

Hay otras quejas que implican a animales urbanos, pero en estos casos el motivo principal ha sido las molestias por ruidos o por insalubridad, y las quejas correspondientes son tratadas en otros apartados.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Este año se han recibido dos quejas que mostraban la preocupación por haberse detectado un cierto número de palomas que sufrían inanición como consecuencia de haber introducido el pico en el collar con la medalla identificadora que se les había puesto durante una operación de marcaje realizada por la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB). Dicha circunstancia les impedía alimentarse en condiciones normales.

La ASPB informó a la Síndica de Greuges que la operación de marcaje se llevaba a cabo en el contexto de un estudio de seguimiento poblacional, y que, precisamente con el fin de utilizar un método de marcaje tan poco agresivo como fuera posible, se había pedido asesoramiento al Departamento de Investigación del Museo de Ciencias Naturales de Barcelona.

En diferentes especies de pájaros se había usado el marcaje con una medalla sujeta a un collar, que permitía la identificación del individuo mediante prismáticos, con lo que se evitaba el tener que recapturarlos y someterlos al estrés que ello comporta. Pero en el segundo día de esta operación de marcaje se observó que aproximadamente un 20 % de los 348 animales marcados habían introducido el pico en la brida que sujetaba la medalla, sin poderlo sacar. Por ello, inmediatamente se puso en marcha un operativo con el fin de localizar a los animales con el problema y retirarles el dispositivo. Entre el Servicio de Zoonosis y la colaboración de los ciudadanos se recuperaron 131 animales.

La Síndica de Greuges estimó la queja, y recomendó nuevamente al Ayuntamiento de Barcelona que cuidara de que se aplicaran técnicas de control y reducción de la población de palomas urbanas que no ocasionaran sufrimiento a los animales y que fueran efectivas y económicas.

Este año se recibió una nueva queja contraria a la reducción de la población de palomas mediante métodos de captura y se proponía el uso de palomares ecológicos. En este sentido, el Ayuntamiento se ha planteado recientemente llevar a cabo una prueba piloto instalando en un punto de la ciudad un palomar artificial, con el objeto de evaluar si puede ser un medio eficaz para controlar la población de palomas, a pesar de que anteriormente se había descartado la sugerencia hecha por la Síndica de Greuges en el mismo sentido.

En referencia a otros animales, se han recibido quejas sobre una colonia de gatos sin cuidar en un vallado, y sobre la situación de maltrato de un numeroso grupo de gatos encerrados en un piso que no recibían ningún cuidado de su propietario. En este caso, además del maltrato, ello generaba un problema de insalubridad para los vecinos de la finca. El Ayuntamiento informó la Síndica de Greuges sobre la imposibilidad de entrar en una propiedad privada para poder sacar a los gatos sin una autorización judicial. Finalmente, se realizó la operación, en la que intervino personal municipal, los Mossos d'Esquadra y la Asociación DAMA, que se hizo cargo de los animales. Como resultado de la información recibida del Ayuntamiento y del hecho de que se resolvió el tema con diligencia, se desestimó la queja, puesto que se consideró correcta la actuación de los servicios municipales.

En 2009 también se ha recibido una queja sobre el Zoo de Barcelona por el supuesto sufrimiento de la elefanta Susi como consecuencia de la inadecuación de las instalaciones y por haberse quedado sola a raíz de la muerte de la otra elefanta. La Dirección del Zoo informó la Síndica de Greuges de las atenciones específicas que se llevaban a cabo para valorar los efectos de la soledad en el animal, y en el mes de junio se trasladó al Zoo una elefanta que también se había quedado sola en las instalaciones de Aqualeon; también informó de los planes de mejora transitoria de las instalaciones. La Síndica de Greuges valoró las explicaciones y las actuaciones en curso y previstas y sólo estimó parcialmente la queja, puesto que no figura entre la información proporcionada por el Ayuntamiento el plazo en el que las nuevas instalaciones podrán acoger a las dos elefantas.

El Centro de Acogida de Animales de Compañía

Durante el 2009 se han recibido dos quejas referentes a aspectos del funcionamiento del Centro de Acogida de Animales de Compañía, relacionadas especialmente con las condiciones del voluntariado. Una persona exponía en su queja que había solicitado colaborar como voluntaria y que no había recibido ninguna respuesta municipal. Una vez solicitada información al Ayuntamiento y analizada la respuesta, se desestimó la queja.

La otra queja recogía la opinión de una voluntaria sobre las instalaciones. Consideraba que no reunían las condiciones adecuadas para mantener de forma satisfactoria a los animales acogidos, que la plantilla era insuficiente y que por ello los voluntarios tenían que asumir parte de las funciones que deberían ser desarrolladas por el personal municipal. Recibida la información

del Ayuntamiento, la Síndica de Greuges estimó la queja en cuanto a la inadecuación de las instalaciones, pero la desestimó en todo lo referente a la insuficiencia de la plantilla de trabajadores.

También se recibió una queja por la intención del Ayuntamiento de Barcelona de ubicar el nuevo Centro de Acogida de Animales de Compañía en un espacio próximo a una escuela, lo que, según sus responsables, provocaría problemas ambientales y sanitarios. Esta misma queja fue presentada ante el Síndic de Greuges de Catalunya, pero de acuerdo con el convenio entre dicha institución y la Síndica de Greuges de Barcelona, fue esta última la que la tramitó; finalmente el expediente se archivó, dado que el Ayuntamiento retiró el proyecto para estudiar otra ubicación.

RECOMENDACIÓN

- Intensificar los esfuerzos que hace el Ayuntamiento con el fin de concienciar a los ciudadanos de que abandonar a un animal de compañía, o adquirir, regalar o aceptar un perro sin chip identificador, representa contribuir al maltrato animal, y aplicar con rigor la exigencia de responsabilidades a aquellos que incumplen los requisitos de identificación de los perros.

2.1.3.4. Limpieza

Las quejas sobre limpieza se refieren principalmente a la recogida de residuos, ya sea por el horario en que se realiza y las molestias de ruido que produce como por la falta o el exceso de contenedores en un determinado emplazamiento. También es motivo de queja el estado de limpieza de las calles. Las quejas tramitadas sobre sanciones por depositar residuos incumpliendo la normativa han disminuido gradualmente desde el acuerdo tomado por la Concejalía de Medio Ambiente de no imponer ninguna sanción si no se dispone de pruebas suficientes para imputar la autoría de los hechos a la persona sancionada. Sin embargo, este año la Sindicatura ha supervisado todavía dos casos de multas que finalmente han sido anuladas.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 338/09

Un ciudadano denunció la suciedad de un paseo, situado en una zona muy turística donde se concentra un gran número de restaurantes con velador.

El Ayuntamiento informó de que aquella zona se limpiaba diariamente por las mañanas, domingos y festivos incluidos, mediante un equipo de barrido mixto (máquina barredora y tres operarios que llevan los residuos hasta el radio de recogida del vehículo). Además, por la noche y con una periodicidad de dos veces por semana, las brigadas municipales hacían la limpieza intensiva con agua a presión en la totalidad de la acera. En los emplazamientos donde hay veladores se actuaba de la misma forma en toda la

ciudad: los equipos limpian la acera y los titulares de los establecimientos son responsables de la limpieza de superficie de vía pública que ocupa el velador.

El Sector de Medio Ambiente informó de que el día que se había inspeccionado la zona, en atención a la queja presentada, el paseo estaba limpio. Sin embargo, se dieron instrucciones a la brigada de limpieza para que tuviera especial cura de la zona dado el gran número de restaurantes del paseo y la irregular responsabilidad de sus titulares en el mantenimiento que les correspondía. Así mismo, los responsables municipales expresaron su compromiso de solicitar que la Guardia Urbana controlara el correcto mantenimiento de los veladores. Al cabo de unos días, el ciudadano denunciante manifestó a la Sindicatura su satisfacción por el cambio observado en el estado de la limpieza.

En este caso, la Síndica de Greuges valoró positivamente que el Sector Municipal de Medio Ambiente tuviera establecida una programación adecuada de limpieza y que hubiera realizado un seguimiento del estado de limpieza del emplazamiento para detectar posibles carencias. Sin embargo, estimó en parte la queja dado que el responsable municipal había reconocido que los vecinos de la zona sufrían un agravio porque el espacio no se mantenía limpio, principalmente debido a, según el Ayuntamiento, la gran concentración de restaurantes con veladores y no debido a los déficits de limpieza municipal del espacio público.

Expediente n.º 359/09

Una ciudadana denunció las molestias del riego nocturno de la plaza de su domicilio, que se realizaba de madrugada.

Los responsables municipales informaron de que la plaza se limpiaba con agua a presión a las 4.30 horas de la madrugada para prevenir la presencia de las personas sin techo pero que, en atención a la queja presentada, se modificaría el horario y el riego se haría a partir de las 23.45 horas. Ahora bien, los responsables municipales informaron de que sería preciso realizar una valoración sobre el resultado del cambio horario del riego puesto que podía provocar que se percibiera un deterioramiento en la limpieza a primera hora de la mañana por malos olores y orines.

La valoración de la queja hizo evidente las dificultades de los servicios de limpieza para conseguir el equilibrio entre la efectividad de sus actuaciones de limpieza y la preservación del descanso de los vecinos.

En este caso, la Síndica de Greuges desestimó la queja dado que comprobó que el Sector de Medio Ambiente tenía unas razones justificadas para realizar el riego en un horario determinado. Sin embargo, los técnicos municipales decidieron modificar el horario de dicha limpieza, en atención a las molestias que generaba, modificación que se valorará posteriormente.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

En el estudio de las quejas presentadas por Síndica de Greuges por temas de limpieza, se ha podido comprobar que el Sector de Medio Ambiente del Ayuntamiento tiene una programación muy esmerada de las necesidades y actuaciones en cada lugar y que generalmente se cumple con rigor.

No obstante, los ciudadanos que han presentado una queja tienen la percepción general de que la ciudad no está limpia. También es cierto que el Ayuntamiento no puede garantizar una limpieza óptima si no cuenta con la

complicidad y corresponsabilidad de los ciudadanos. Si una calle determinada se ensucia justo después de que haya pasado la brigada, los residuos serán visibles hasta la próxima intervención y ello invita a pensar que la limpieza es insuficiente. A raíz del estudio de las quejas recibidas, se observa que lo que sería deseable no es que no fuera necesaria la presencia continuada de las brigadas de limpieza recogiendo todo lo que se ensucia intencionadamente, sino que cada ciudadano asumiera su responsabilidad en el mantenimiento de la ciudad y que el Ayuntamiento velara por la limpieza de lo que se ensucia naturalmente (caída de las hojas de los árboles, tierra, etc.).

El incremento de la frecuencia de limpieza, la mejora de las herramientas y la maquinaria para llevarla a cabo y el aumento de la dotación presupuestaria no son suficientes ni tendrán unos efectos beneficiosos en la imagen de la ciudad si no se cuenta con la colaboración de los ciudadanos para conseguir una ciudad limpia.

La nueva contratación de limpieza

La puesta en marcha, en el mes de noviembre de 2009, de la nueva contratación de limpieza (que será vigente hasta el 2017) es una óptima ocasión para que el Ayuntamiento lleve a cabo una campaña efectiva con el fin de concienciar a la ciudadanía del deber de colaboración en mantener limpia la ciudad. La nueva contratación representa estrenar nuevos vehículos, menos ruidosos y contaminantes, y también nuevos contenedores. Esta inversión tiene un coste muy importante para la Administración, pero, a pesar de ello, existe poca conciencia sobre el coste que tiene para cada uno de los vecinos la limpieza. Una comunicación más directa y detallada de estos costes, que se pagan entre todos, podría contribuir a la concienciación colectiva.

La falta de civismo se percibe no sólo en la calle sino también alrededor de los contenedores. En este sentido, el informe del año pasado recomendaba que el Ayuntamiento interviniera en los puntos concretos donde se detectan infracciones reiteradas para impulsar el civismo, mejorar la información a los usuarios habituales de estos contenedores y el control de su correcto uso. Además de aplicar un uso ponderado de las denuncias a los infractores (sólo cuando existan pruebas suficientes), se podría hacer un seguimiento directo de estos puntos con mecanismos como el aviso a los residentes o comercios de la zona. La Sindicatura no ha recibido información sobre la valoración de dicha recomendación pero la evidencia de que alrededor de muchos contenedores se aprecia acumulación de suciedad acredita su vigencia y aconseja reincidir en la recomendación.

Sobre los horarios de recogida, tema ya tratado en el informe de la Síndica de Greuges del 2008, la nueva contratación de limpieza establece que la recogida selectiva se haga en horario diurno. Concretamente la del vidrio, que es la más ruidosa, no podrá realizarse antes de las 8 horas de la mañana en los días laborables, y de las 9 horas en los fines de semana y festivos, restricción que recoge plenamente la propuesta realizada por esta Sindicatura. El horario de

recogida de basuras, salvo en algunos puntos concretos, se mantiene en horario nocturno por las dificultades de avanzar debido al tráfico pero el trazado de las rutas de los camiones debería minimizar las molestias. En este sentido, la Sindicatura, en los anteriores informes, había hecho consideraciones sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre la rentabilidad de la gestión y la preservación del descanso de los vecinos. Ahora bien, en atención a lo que establece la normativa sobre los límites sonoros, la nueva contratación prevé que se comprobará el mantenimiento de los valores acústicos de las máquinas y que se penalizará el incumplimiento de esta obligación. Así mismo, el personal tendrá que estar formado para la ejecución de buenas prácticas para minimizar el ruido.

Una de las novedades de la nueva gestión es la recogida diferenciada de la recogida orgánica, es decir, los restos de comida, plantas y otros residuos orgánicos reciclables, realizada mediante los nuevos contenedores identificados con la tapa marrón. Además, todos los nuevos contenedores se caracterizan por tener un doble mecanismo de apertura y ser accesibles para discapacitados, personas mayores e invidentes.

RECOMENDACIONES

- Insistir, a través de los diversos medios de difusión municipal y campañas específicas, en la comunicación sobre los costes detallados que representa la limpieza del espacio público para motivar la colaboración de los ciudadanos.
- Realizar un seguimiento directo de los puntos donde se detecten infracciones reiteradas para impulsar el civismo, mejorar la información a los usuarios habituales de estos contenedores y el control de su uso correcto mediante la Guardia Urbana y avisos a los residentes o comercios de la zona.
- Realizar el riguroso control del ruido previsto de los nuevos vehículos y de las tareas de recogida con el fin de velar por el cumplimiento de la normativa municipal en materia de contaminación acústica.

2.2. VÍA PÚBLICA

2.2.1. Circulación y transportes

EL MARCO NORMATIVO

I. El derecho internacional reconoce, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el derecho de toda persona a circular libremente y a escoger el lugar de su residencia en el territorio de un estado (art. 13). También la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce, a todos los ciudadanos de la Unión Europea, este mismo derecho en el territorio de toda la Unión (art. 45).

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

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

III. El marco jurídico de estos derechos está previsto en la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y posteriores modificaciones operadas hasta la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Código Penal), la Ley catalana 9/2003, de 13 de junio, sobre movilidad, desarrollada por varios decretos y la Ordenanza Municipal de Barcelona de circulación de peatones y vehículos del 27 de noviembre de 1998 y las sucesivas correcciones y modificaciones. En cuanto a la normativa estatal sobre el transporte adaptado y accesible, hay que tener en cuenta el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre.

Recientemente, se han promulgado el Real Decreto 818/2009, por el cual se aprueba el Reglamento General de Conductores, y la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora.

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

V. La normativa municipal de principal interés objeto de consideración en las quejas han sido la Ordenanza de Circulación de Peatones y de Vehículos, la Instrucción que regula las condiciones de otorgamiento de las tarjetas de aparcamiento para personas con disminución (BOP n.º 244, de 11 de octubre de 2002), la Instrucción que regula las condiciones de otorgamiento de la licencia de ocupación de reserva de estacionamiento de los vehículos de personas con disminución (GM n.º 2, de 20 de enero de 2003), la Norma reguladora del procedimiento base para definir la gestión de los vehículos fuera de uso (GM n.º 5, de 20 de febrero de 2001), y la normativa de estacionamiento en Zona Verde regulada.

LAS QUEJAS

Circulación y transportes	Número de quejas
Circulación y vehículos	141
Transportes	49
Total	190

En el apartado de circulación y transportes, la Síndica de Greuges ha recibido 190 quejas.

En total se han resuelto 197 quejas (15 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 9 expedientes.

2.2.1.1. Transportes

En materia de transporte, más de la mitad de las quejas recibidas tratan del servicio Bicing. Han seguido llegando quejas sobre la inseguridad que crea a los peatones la circulación de bicicletas por la acera. El resto tiene que ver con la disconformidad sobre la ubicación de las paradas de autobús, las sanciones por viajar sin billete, la solicitud de descuentos para las familias numerosas en los títulos de transporte, la inseguridad en el metro y las molestias de ruido que generan los autobuses.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 378/09

Un usuario del servicio Bicing presentó una queja por una sanción impuesta por exceso de uso de la bicicleta. Había presentado alegaciones directamente a los responsables del servicio pero la reclamación no se había resuelto a su favor y no le habían devuelto los 217,50 euros que habían cargado en su cuenta bancaria.

El informe municipal –que esta Sindicatura recibió al cabo de 4 meses de haberlo solicitado– explicaba que una vez realizadas las pertinentes comprobaciones se había desestimado la reclamación del denunciante. Sin embargo, se informaba que, en atención a la petición de información de la Síndica de Greuges, se había vuelto a valorar la queja y se devolvería el importe al denunciante porque se había comprobado que en el día concreto de los hechos y a la hora indicada había habido incidencias en algunos anclajes de la estación y que ello habría podido causar problemas en el registro del anclaje correcto de la bicicleta. El informe municipal expresaba que desde finales del mes de junio se estaba aplicando un nuevo protocolo de gestión de las reclamaciones para mejorar el anterior y que este incluye realizar revisiones y comprobaciones más exhaustivas.

De la valoración de los hechos se infiere que el servicio Bicing no había atendido adecuadamente a la reclamación del denunciante puesto que no había aplicado, o lo había hecho incorrectamente, el protocolo establecido, que obliga a comprobar, mediante el sistema de gestión de las estaciones, que en el día y a la hora del incidente no se haya producido ninguna avería en el punto de anclaje o en la estación correspondiente. Por ello, la Síndica de Greuges estimó la queja, aunque finalmente se resolvió la reclamación de forma favorable a los intereses del denunciante, porque el

servicio Bicing la había desestimado inicialmente y no fue hasta después de la intervención de la Síndica de Greuges que volvió a evaluarla.

Expediente n.º 697/09

Una ciudadana fue atropellada en un carril bici que transcurre por la acera, cuando quiso cruzarlo para poder acceder a la boca del metro situada justo al lado del carril. A pesar de que la normativa dice que los ciclistas tienen que respetar la preferencia de paso de los peatones que atraviesen el carril bici, la normativa legal es poco clara porque no detalla si los pasos de peatones tienen que estar señalizados o si prevalece en todo el trazado dicha preferencia de paso de los peatones.

En la respuesta facilitada por el Sector de Prevención, Seguridad y Movilidad del Ayuntamiento se informaba de que los carriles bici que comparten espacio con los peatones se han construido en diferentes lugares de la ciudad y que no han creado problemas de convivencia. Sin embargo, en el caso concreto supervisado y en atención a la petición de la denunciante, se haría un refuerzo de la señalización existente en los puntos de intersección de la circulación de peatones y bicicletas para mejorar su seguridad.

La percepción que tiene la Sindicatura, avalada además por el número de quejas recibidas, es que la circulación de bicicletas y de peatones por la acera, a menudo, crea conflictos puesto que es una práctica habitual que los ciclistas transiten por la acera (señalizada o no) sin respetar la normativa y, por dicho motivo, los peatones no se sienten suficientemente seguros.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El servicio Bicing

El motivo más frecuente de queja del servicio Bicing ha sido la penalización impuesta a los denunciados por un exceso de uso. En muchos casos, la penalización es de 217,50 euros, cantidad que se aplica cuando se han superado las 24 horas en la devolución de la bicicleta.

Los ciudadanos que presuntamente han hecho un uso incorrecto del servicio no pueden aportar pruebas para defenderse o recurrir la penalización y sólo pueden argumentar que han esperado que el piloto rojo se encendiera como verificación del correcto anclaje. A pesar de las quejas, desde el servicio Bicing se argumenta que esta comprobación es suficiente. La Síndica de Greuges ya recomendó en su momento que se ofreciera un comprobante de uso en el momento del anclaje de la bicicleta puesto que ello evitaría muchas de las situaciones en las que el ciudadano no tiene forma de presentar pruebas ni de demostrar sus alegaciones. En este sentido, las mejoras implantadas en el servicio Bicing incluyen un recibo electrónico pero sólo en los casos en los que se haya excedido el tiempo gratuito de uso y este no es el caso en la mayoría de las quejas que han llegado a la Sindicatura.

Otra mejora introducida por el servicio Bicing consiste en la posibilidad de comprobar la devolución correcta de la bicicleta mediante el mensaje que ofrece la estación cuando se acerca la tarjeta al lector. La Síndica de Greuges solicitó que este procedimiento, que en la actualidad es opcional, fuera

obligatorio. De esta forma se propiciaría la garantía del buen uso de la bicicleta por parte de los usuarios dado que el registro del anclaje de las bicicletas tiene todavía algunos desajustes no corregidos. El Ayuntamiento, pero, desestimó la propuesta con la justificación que sería preciso modificar y renovar el contrato vigente con cada uno de los usuarios del servicio. Posteriormente, la Sindicatura constató que por otro motivo se habían modificado los contratos con todos los usuarios y que el cambio no había comportado una gran complejidad, por lo que solicitó nuevamente que se reconsiderara la propuesta.

En cuanto a la tramitación de las reclamaciones, en cumplimiento del protocolo establecido, el servicio Bicing comprueba si se ha comunicado telefónicamente la incidencia en las 2 primeras horas, o si se ha hecho por escrito en las 24 primeras horas. La Sindicatura considera que este requisito tiene un peso excesivo en el procedimiento de valoración de las reclamaciones puesto que, si el usuario no es consciente de la supuesta incidencia, es imposible que la comunique. El segundo criterio que establece el protocolo es la comprobación de las averías e incidencias de las estaciones y de los puntos de anclaje. Sin embargo, la Sindicatura ha podido comprobar que esta revisión no siempre se realiza con el esmero necesario.

La gestión de las incidencias y la tramitación de las reclamaciones son temas que han sido ampliamente tratados en informes anteriores. Sin embargo, las quejas recibidas justifican la reiteración. La supervisión de las quejas permite comprobar que las reclamaciones no se resuelven en el tiempo previsto sino que se alargan innecesariamente, como en el expediente 286/09, un caso que el servicio Bicing tardó 5 meses en resolver, a pesar de las reiteradas reclamaciones del denunciante, y durante todo este tiempo el afectado tuvo bloqueada la utilización de la tarjeta. También se ha constatado la falta de coordinación entre los diversos departamentos que gestionan el servicio Bicing, lo que da lugar a informaciones y actuaciones contradictorias. También se ha podido comprobar que los escritos que reciben los usuarios a menudo son demasiado estandarizados y no dan respuesta a las alegaciones concretas planteadas.

Además, según ha informado el Ayuntamiento a la Sindicatura, un 42 % de las reclamaciones presentadas en el periodo de enero a junio de 2009 por aplicación de cargos supuestamente indebidos han sido estimadas y, por lo tanto, el servicio Bicing ha devuelto los importes cobrados. Este hecho pone de manifiesto que el sistema tiene ciertos desajustes que sería preciso corregir, sobre todo teniendo en cuenta que este servicio no aplica el procedimiento administrativo para imponer sanciones, sino que se carga directamente el coste de la sanción a la cuenta bancaria de los usuarios y, posteriormente, se atienden a las reclamaciones que se presenten. La indefensión de los usuarios es evidente en estos casos y justifica la necesidad de mejorar las garantías de que el sistema funciona correctamente para evitar los cobros indebidos. Por eso, la Síndica de Greuges ha pedido una mayor diligencia en la resolución de las reclamaciones y que se atiendan correctamente a las alegaciones de los usuarios penalizados.

Por otro lado, esta Sindicatura ha seguido recibiendo quejas sobre el deficiente mantenimiento de las bicicletas y la distribución del parque de vehículos en las estaciones. La implantación de un servicio de bicicletas públicas es indudablemente una muy buena iniciativa puesto que se trata de una apuesta positiva para la sostenibilidad y, en este sentido, comporta muchos beneficios. Ahora bien, los problemas, que inicialmente podían estar justificados por la novedad del sistema, persisten actualmente. Normalmente existe una falta de bicicletas en las estaciones de la parte alta de la ciudad, puesto que los trayectos en pendiente de bajada son mucho más frecuentes que en la dirección inversa. Por otro lado, el mantenimiento de las bicicletas sigue siendo claramente insuficiente. A pesar de que lo más probable es que su deterioro esté motivado en gran parte por la falta de cuidado de los usuarios o el incivismo de los ciudadanos, el efecto que ello tiene en los abonados es negativo, puesto que son frecuentes los casos en los que los usuarios del servicio Bicing no pueden utilizar el servicio.

Circulación de bicicletas

La falta de control del cumplimiento de las normas de circulación e indisciplina vial por parte de los usuarios del servicio Bicing también ha sido motivo de queja. La actitud de algunos usuarios crea una cierta sensación de inseguridad e incomodidad a los peatones que circulan por la acera y que sienten que su espacio ha sido invadido por las bicicletas. En el informe del 2008 y en otros anteriores ya se insistía en la necesidad de separar claramente el espacio de circulación de las bicicletas y los peatones para evitar este tipo de conflicto de convivencia y por seguridad. A pesar de que es positivo el aumento del uso de las bicicletas como medio de movilidad dentro de la ciudad, esta cuestión, en parte, todavía está pendiente.

RECOMENDACIONES

- Mejorar las garantías de la correcta devolución de las bicicletas mediante un comprobante de uso en el momento del anclaje de la bicicleta para evitar situaciones en las que el usuario no tiene forma de presentar pruebas ni demostrar sus alegaciones cuando se le impone una penalización que considera improcedente. Resolver con mayor diligencia las reclamaciones de los usuarios del servicio Bicing y que se atiendan correctamente a las alegaciones de los usuarios penalizados.
- Fomentar la disciplina vial de los ciclistas para garantizar la seguridad de los peatones. Mejorar la información a los usuarios de las bicicletas sobre la normativa que regula la circulación de estos vehículos para evitar conflictos sobre la preferencia de paso entre ciclistas y peatones. Ejercer un control más riguroso del cumplimiento de la normativa.
- Mejorar la disponibilidad del parque de vehículos y el mantenimiento de las bicicletas para consolidar los beneficios del servicio Bicing.

2.2.1.2. Transportes públicos

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 442/09

Una ciudadana presentó una queja porque los autobuses de una línea que tenía la parada final justo delante de su domicilio dejaban los vehículos con el motor en marcha durante periodos que llegaban a los quince minutos mientras esperaban para reiniciar el trayecto. La ciudadana aportaba datos concretos de la identificación de los vehículos y de los horarios del incumplimiento. Como no había presentado queja previa al Ayuntamiento se le sugirió que lo comunicara a Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB), dado que esta Sindicatura no puede sustituir a las administraciones en sus funciones sino que tiene que dar la oportunidad de que estas reparen el problema.

Posteriormente, la denunciante se volvió a dirigir a esta Sindicatura porque las molestias persistían. Las copias de las cartas que había recibido de TMB acreditaban que se había atendido debidamente a la queja, puesto que se explicaba que se había pedido a los conductores que apagaran los motores de los vehículos cuando el tiempo de espera fuera superior a dos minutos. Al mismo tiempo, se expresaba el compromiso de realizar seguimientos con el fin de comprobar el cumplimiento de la norma. En este sentido, el artículo 49.6 de la Ordenanza del Medio Ambiente Urbano establece que, salvo situaciones de congestión del tráfico, está prohibido que los vehículos públicos parados en la vía pública o en otros espacios públicos permanezcan con el motor en marcha durante más de dos minutos.

A pesar de las instrucciones dadas y puesto que el problema persistía en el caso denunciado, la Sindicatura ha tenido que recordar dos veces a TMB la necesidad de dar cumplimiento a lo que establece la normativa, en beneficio del derecho de los ciudadanos al descanso y al confort acústico.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Además de la queja expuesta, la Síndica de Greuges ha atendido a diversas quejas sobre el ruido que emiten los autobuses cuando circulan y otras molestias por ruido. Por eso, la Síndica de Greuges pidió a TMB que informara sobre los controles de ruido de los autobuses.

Hay que tener en cuenta que el artículo 49 de la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano establece que los niveles de emisión sonora de los vehículos públicos no pueden superar los valores establecidos y que el Ayuntamiento tiene que realizar periódicamente controles del nivel sonoro de estos vehículos.

El paso de los autobuses puede resultar molesto para todo el mundo, así como las emisiones de calor que genera el funcionamiento del aire acondicionado. Pero sobre todo las quejas provienen de las personas que viven muy cerca de las paradas de autobús. Las molestias empeoran cuando en una misma parada se detienen muchas líneas ya que entonces el ruido es constante.

En el documento de respuesta obtenido, TMB explicaba que se efectúan diversos controles: el primero, en el proceso de compra de los autobuses puesto que el Pliego de condiciones de compra exige que los vehículos estén homologados y que hayan superado las pruebas necesarias. Posteriormente, en la revisión de la ITV, porque en la mayoría de los casos se comprueba el funcionamiento del silenciador del tubo de escape; no obstante, esta prueba es aleatoria y se efectúa a criterio de los técnicos de la ITV. En cuanto al aire acondicionado, según el informe, no existe ninguna normativa que prevea la realización de mediciones de ruido de los equipos de aire en funcionamiento. Finalmente, el informe expresaba que, desde el mes de julio de este año, se ha añadido al sistema de gestión de calidad de los autobuses un nuevo indicador denominado *gestión del ruido*. Este analiza el número de autobuses que han sobrepasado el umbral de ruido permitido en la ITV y las causas que han motivado el exceso.

De la valoración de la información aportada se infiere que el precepto recogido en la normativa municipal, según el cual el Ayuntamiento tiene que realizar periódicamente controles de nivel sonoro de los vehículos públicos, se reducía, hasta el mes de julio de este año, a la superación de la ITV ordinaria, que afecta tanto a los vehículos privados como a los públicos. TMB ha manifestado su decisión de incorporar el indicador expresado para mejorar la calidad del servicio de transporte.

La Síndica de Greuges, a pesar de que valoró positivamente esta mejora, solicitó que se garantizara que se realizan los controles periódicos de todos los autobuses y que la supervisión del ruido no fuera aleatoria, condicionada únicamente al criterio de los técnicos de la ITV.

En cuanto a la gratuidad para los niños en el acceso a los transportes públicos, en el informe del año 2006 la Síndica de Greuges recomendaba ampliarla, propuesta que también había sido formulada por diversos sectores sociales. El Consejo Municipal Plenario aprobó, el 31 d'octubre de 2007, una resolución favorable a la gratuidad de los menores. El 6 de noviembre de 2008, la Entidad Metropolitana del Transporte aprobó la creación de un abono de transporte gratuito para los niños de 4 a 12 años, cuyo coste de emisión es de 35 euros. Finalmente, el 14 de septiembre de 2009 se empezó a aplicar la gratuidad a todos los niños que tramitaron la tarjeta y que la obtuvieron.

La Sindicatura ha supervisado este año los descuentos a los que tienen derecho las familias numerosas. A pesar de que existe la tarjeta familiar (T-70/30), que permite realizar 70 viajes en un mes, y que favorece el uso en grupo a precio reducido, esta tarjeta no está especialmente dirigida a las familias numerosas.

El Tribunal Supremo obligó a la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona (ATM) a aplicar descuentos en los transportes interurbanos a las familias numerosas. La Orden 179/2009, de 6 de abril, de aplicación a las personas miembros de familias numerosas de bonificaciones sobre los precios de determinados servicios de transportes de viajeros, establece que tienen que

aplicarse descuentos a las familias numerosas en las tarjetas unipersonales. En este sentido, se ha podido comprobar que Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB) está interviniendo correctamente puesto que está aplicando estas bonificaciones en las tarjetas T-mes, T-trimestre y T-jove. La misma orden expresa que la Dirección General del Transporte Terrestre tiene que analizar y evaluar, en todo caso antes del 31 de diciembre de 2009, la viabilidad de la aplicación de las bonificaciones establecidas en esta Orden al resto de títulos de transporte no personalizados. Por lo tanto, es previsible que, en beneficio de este colectivo, se establezcan bonificaciones en las tarjetas T-10, T-50/30 y T-familiar.

En cuanto a las multas impuestas por viajar sin título de transporte válido, en los informes anteriores ya se había mencionado la necesidad de que Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB) atendiera a las alegaciones de los pasajeros multados y que les respondiera de forma razonada y no con respuestas automatizadas. Está plenamente justificado que sólo se estimen las argumentaciones de los infractores que estén debidamente acreditadas puesto que es evidente que no todo el mundo cumple con la obligación de validar la tarjeta de transporte. Pero la recomendación de la Síndica de Greuges se centraba en la necesidad de mejorar las garantías de los ciudadanos denunciados. En este sentido, TMB ha aceptado la recomendación sobre la necesidad de que las canceladoras estén en perfecto estado, con el fin de que los defectos de impresión no ocasionen perjuicios a los viajeros o puedan provocar malentendidos.

RECOMENDACIONES

- Asegurar el cumplimiento de la normativa que prohíbe que los vehículos públicos parados en la vía pública o en otros espacios públicos permanezcan con el motor en marcha durante más de dos minutos, así como el cumplimiento de los valores sonoros máximos que pueden emitir los autobuses.
- Cuidar de que el estudio de la viabilidad de las bonificaciones en los títulos no personalizados de transporte, se resuelva lo antes posible en beneficio de las familias numerosas.

2.2.1.3. Circulación

Una parte importante de las quejas sobre circulación se han resuelto mediante asesoramientos sobre la tramitación de los expedientes sancionadores, los argumentos que hay que utilizar en las alegaciones y la posibilidad de interponer recurso de alzada, aunque se haya abonado la sanción en periodo de bonificación. El resto de quejas plantean diversas cuestiones relativas a la señalización, el límite de velocidad, las actuaciones del servicio grúa, los requisitos legales para obtener la licencia de autoescuela o la actuación de una empresa privada de transporte.

La mayoría de las resoluciones directas se han realizado sobre diferentes denuncias relacionadas con la Ordenanza de Circulación, y la Síndica de Greuges las ha podido resolver únicamente con la documentación aportada por el ciudadano. Una de las resoluciones directas también hacía referencia a la falta de actuación municipal en relación con un vehículo abandonado.

Las peticiones de información al Ayuntamiento han sido motivadas por el desacuerdo de algunos ciudadanos con las denuncias por infracciones relacionadas con la Ordenanza de Circulación o con el Reglamento General de Circulación, por la tramitación del procedimiento y por disfunciones en el procedimiento sancionador que han motivado la prescripción del expediente. Pero la mayoría de las quejas que se han gestionado mediante el informe municipal, casi la mitad, denuncian errores en la dirección de notificación o cuestionan el proceso de notificación, porque este les ha impedido abonar la sanción en periodo voluntario; además, a veces el proceso de notificación ha provocado un proceso de embargo con los correspondientes recargos.

Otras quejas que se han recibido relacionadas con la circulación son sobre el Área Verde y se refieren a los requisitos para obtener el distintivo, el funcionamiento de los parquímetros y la posible función recaudadora de la medida, percepción que no resulta admisible puesto que para el ciudadano el coste es muy bajo. Sería preciso, también, hacer mención de otra queja que esta Sindicatura ha recibido más de una vez sobre la desproporción entre la omisión del pago diario o semanal, que representa un coste de 20 céntimos o un euro, respectivamente, y el importe de una sanción leve, que puede llegar hasta los 90 euros, importe que se reduce a la mitad si se paga con bonificación; hay que tener en cuenta que se trata de un simple olvido puesto que el ciudadano, por el hecho de disponer de la tarjeta de residente, tiene derecho a estacionar en la zona.

Se han solicitado informes municipales sobre temas que hacían referencia a la implantación de las nuevas áreas verdes, el coste del teléfono de incidencias y la falta de plazas de Área Verde en el Eixample.

Procedimiento sancionador

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 288/09

Un ciudadano presentó una queja porque no pudo abonar con bonificación una sanción por una infracción al Reglamento General de Tráfico porque no había recibido la notificación de la denuncia, a pesar de que en su domicilio existía un buzón en el exterior. Cuando recibió la notificación de embargo intentó pagar la sanción con la tarjeta de crédito a través del 010; por error, el informador admitió la solicitud en lugar de indicarle que, como especifica la página web del Instituto Municipal de Hacienda, los procedimientos de embargo no pueden abonarse con tarjeta de crédito sino que hay que desplazarse a la Caixa de Pensions situada en la avenida Litoral, 30, en horario habitual, y a partir de las 14 horas en la planta baja del Instituto Municipal de Hacienda.

El informe de respuesta a la Síndica de Greuges, emitido por la Dirección de Atención al Ciudadano, confirmó que el informador del 010 que atendió la llamada inició un trámite que no era viable en lugar de informar de que la sanción estaba en situación de embargo y no se podía abonar por teléfono.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque el ciudadano no había estado bien informado y recomendó al Instituto Municipal de Hacienda que devolviera al ciudadano el recargo ejecutivo que se habría ahorrado si la información hubiera sido correcta. También sugirió que se estudiara la aplicación de un sistema de información complementario, mediante el correo ordinario, simultáneo a las notificaciones del BOP.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Las quejas más significativas formuladas este año han sido las que, de una forma u otra, tienen relación directa con la notificación: direcciones incorrectas, imposibilidad de acceder a los buzones, ciudadanos que en el momento de la notificación no se encontraban en su casa, etc. La notificación es el instrumento principal de defensa del ciudadano ante un procedimiento sancionador dado que su finalidad es que este conozca el acto administrativo y pueda actuar con el máximo de garantías.

El Instituto Municipal de Hacienda cumple con el máximo rigor los requisitos que marca la ley para la notificación. Es decir, intenta notificar dos veces, en días y horarios diferentes, en la dirección que figura en el Registro de Vehículos y, habitualmente, también realiza un cruce de datos con la dirección del Padrón de Habitantes. En el caso de que no sea posible notificar al afectado, la denuncia o sanción se publica en el *Boletín Oficial de la Provincia* (BOP) y en el tablón de anuncios municipal. Además, como se ha reiterado cada año en el informe anual de la Síndica de Greuges, cuando se produce cualquier tipo de error imputable a la Administración, el Instituto Municipal de Hacienda anula el expediente sancionador y efectúa la devolución pertinente al ciudadano, si procede.

Pero en la práctica se detectan algunas deficiencias en el planteamiento del procedimiento sancionador. Un número significativo de quejas se fundamenta en este procedimiento, cuando el ciudadano no ha recibido la notificación por no encontrarse en el domicilio en las horas en las que se ha intentado la notificación y la primera información que tiene de la sanción es el aviso de embargo. El procedimiento administrativo se ha seguido correctamente pero no ha resultado eficaz para informar al ciudadano afectado. Tampoco lo es, desde un punto de vista práctico, la publicación en el BOP, puesto que se trata de una publicación que tiene un carácter de trámite formal pero no es una vía real y efectiva de comunicación con el ciudadano.

Por eso, en el ámbito de las sanciones de tráfico, la Síndica de Greuges insiste en la recomendación formulada en el apartado de procedimiento administrativo en el informe del año 2007, que proponía –para complementar el actual procedimiento y sin voluntad de alterarlo– que se enviara por correo ordinario una carta informativa al ciudadano de forma simultánea a la publicación de la

notificación en el BOP. El objetivo es conseguir una mejor garantía jurídica y conjugar los principios de eficacia y confianza jurídica dado que la seguridad del ciudadano es la seguridad de la propia Administración.

Hay que recordar un año más que el Instituto Municipal de Hacienda ha atendido con rigor, esmero y celeridad las peticiones y las sugerencias sobre las quejas que ha recibido la Síndica de Greuges.

RECOMENDACIÓN

- Complementar el actual procedimiento de notificaciones de expedientes sancionadores, mediante el envío por correo ordinario de una carta al ciudadano al mismo tiempo que se lleva a cabo la publicación de la notificación en el *Boletín Oficial de la Provincia*.

Área Verde

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 1/09

Un ciudadano presentó una queja por el incorrecto funcionamiento de los parquímetros expendedores de tickets y por el coste del teléfono de incidencias.

El Sector de Movilidad informó a la Síndica de Greuges que el teléfono de incidencias, que es de pago, tiene un coste medio de 12 céntimos por una llamada de dos minutos. También indicó que la densidad de parquímetros es alta y que con un desplazamiento mínimo el ciudadano puede encontrar otro parquímetro que funcione correctamente.

La Síndica de Greuges estimó la queja sobre el coste del teléfono de incidencias puesto que el ciudadano tiene que realizar un nuevo gasto cuando detecta una incidencia que no le permite utilizar el parquímetro y recomendó que se estudiara la posibilidad de establecer un servicio gratuito para resolver incidencias.

Expediente n.º 144/09

Una ciudadana presentó una queja por la escasa información recibida sobre las plazas de Área Verde disponibles en el Eixample y también indicó que en este Distrito existen pocas plazas de estacionamiento.

La Síndica de Greuges pidió al Ayuntamiento qué información había dado a la ciudadana y cuántas plazas de Área Verde y de Área Azul había en el Eixample. El Sector de Movilidad respondió que la información solicitada es dinámica y que no se puede garantizar que sea real en cada momento y, por lo tanto, es más operativo seguir las indicaciones de la señalización existente; además, todos los residentes disponen de un plano de los límites de la zona.

Posteriormente, el Sector de Movilidad envió a esta Sindicatura un plano, sin ninguna leyenda, en el que resulta imposible identificar el número de plazas de Área Verde y de Área Azul existentes en el Eixample.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Durante el año 2009 se han recibido quejas sobre la implantación de nuevas zonas de Área Verde en el barrio de la Salut y alrededor de la calle Císter y de la calle Quatre Camins. En este último caso, por su proximidad al centro universitario de Blanquerna y de Ingeniería y Arquitectura de La Salle, las quejas se fundamentaban en la infrautilización de estas zonas, puesto que, habitualmente, existen plazas de Área Verde desocupadas en una zona alejada del centro y en un espacio al que durante el día se desplazan muchas personas de fuera de Barcelona.

En la implantación de una nueva zona de Área Verde se realiza previamente un estudio interrelacionado de habitantes y vehículos, de oferta de estacionamiento, de actividad terciaria y de efecto frontera. Aun así, en los casos en los que se producen quejas y transcurrido un periodo de implantación, sería preciso evaluar el índice de utilización real de estas zonas concretas y valorar la conveniencia de liberar plazas de Área Verde que podrían ser utilizadas para otros usos, como es el caso de la movilidad que generan dichos centros universitarios.

Por otro lado, como se ha expuesto en el expediente descrito, la Síndica de Greuges considera que sería necesario establecer un teléfono gratuito para recoger las incidencias de los parquímetros del Área Verde. A pesar de que el coste actual del teléfono es reducido, los gastos de un proceso de reclamación no deberían recaer sobre el ciudadano. Al mismo tiempo, el hecho de que la reclamación tenga un coste, se convierte en un elemento disuasorio cuando la reclamación es de un importe menor o para notificar deficiencias de funcionamiento que podrían ser corregidas de forma inmediata, lo que repercutiría en una mejora del servicio.

RECOMENDACIONES

- Evaluar después de un tiempo de implantación el índice de utilización real de las nuevas plazas de Área Verde en zonas alejadas del centro o con poca densidad de población residente.
- Establecer un teléfono gratuito para recoger las incidencias y reclamaciones de los parquímetros del Área Verde.

2.2.2. Seguridad ciudadana

EL MARCO NORMATIVO

I. En el derecho internacional, la DUDH reconoce que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (art. 3), y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea afirma que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad (art. 6).

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

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

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

- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña.
- Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña.

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

V. También hay que tener en cuenta la normativa municipal sobre protección civil, el Decreto de Alcaldía de 31 de octubre de 2005, de Habilitación a la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra para denunciar infracciones tipificadas en las ordenanzas municipales (GM n.º 31, de 20 de noviembre de 2005), y la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona con su Manual operativo previsto en el artículo 75 de la propia Ordenanza.

LAS QUEJAS

Seguridad ciudadana	Número de quejas
Guardia Urbana	54
Total	54

En el apartado de seguridad ciudadana, la Síndica de Greuges ha recibido 54 quejas.

En total se han resuelto 53 quejas (3 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 5 expedientes.

El número de quejas que ha recibido la Síndica de Greuges durante el 2009 en este ámbito supera el de las quejas recibidas el 2008. La mayoría de las quejas que se han recibido se refieren a la inseguridad ciudadana y al incivismo o conductas inadecuadas en la vía pública. También se han recibido quejas por

la presunta actuación inadecuada de la Guardia Urbana, por la presunción de veracidad de los agentes y por los aparcamientos que utiliza la Guardia Urbana en plazas reservadas en la calle.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 234/09

Un ciudadano presentó una queja porque no estaba de acuerdo con el trato que había recibido de un agente de la Guardia Urbana durante un control de alcoholemia y porque el agente llamó a Barcelona Servicios Municipales para que el servicio de grúa retirara la motocicleta de la vía pública.

El primer informe municipal recibido por la Síndica de Greuges exponía que el ciudadano se había negado a firmar el acta de inmovilización del vehículo y que por dicho motivo los agentes solicitaron la retirada del vehículo de la calle. En un segundo informe, que completaba el anterior, la Guardia Urbana informaba de que el Sector de Seguridad había resuelto estimar las alegaciones formuladas por el interesado y, por dicho motivo, había anulado la sanción referente a la prueba de alcoholemia.

La Síndica de Greuges estimó la queja, pidió la revisión del expediente y la devolución de la tasa por la retirada del vehículo puesto que, al haberse anulado la primera infracción, la segunda no era procedente. El Ayuntamiento aceptó la recomendación y devolvió al ciudadano la tasa correspondiente.

Expediente n.º 559/09

Dos vecinas de la Barceloneta presentaron una queja, junto con 280 firmas de vecinos del barrio, en la que manifestaban su desacuerdo con la inseguridad que suponía la ocupación de un edificio que tiene las obras paradas desde hace más de un año. Añadían que en el edificio vivían ladrones, delincuentes, toxicómanos, prostitutas y personas sin techo, y también manifestaban que los ladrones a menudo se peleaban y usaban la finca como escondite de los objetos robados y de armas blancas, que robaban a los vecinos de las fincas colindantes, que tenían bombonas de gas dentro de la finca, que los ocupantes amenazaban a los vecinos y que habían lesionado a algún vecino, y además que en la finca existían problemas de higiene y de salubridad. Los vecinos habían avisado varias veces a la Guardia Urbana y a los Mossos d'Esquadra pero, a pesar de que habían intervenido, no habían solucionado el problema. Finalmente, la queja exponía que el Distrito no había dado respuesta a sus peticiones.

El 3 de julio de 2009 la Síndica de Greuges pidió informe municipal a cuatro departamentos del Ayuntamiento, dada la transversalidad del problema planteado. En septiembre de 2009 la Síndica de Greuges se desplazó a la finca y mantuvo una entrevista con una de las denunciantes.

Acción Social y Ciudadanía exponía que, desde el verano de 2008, se habían realizado diversas intervenciones dirigidas a las personas sin techo, con ofrecimiento de los recursos existentes en servicios sociales. También manifestaba que habían recomendado diversas actuaciones arquitectónicas en algunos espacios para evitar que pasaran allí la noche y para reforzar las intervenciones de Barcelona Neta y de la Guardia Urbana. El informe no se refería concretamente a las personas que pasan la noche en el edificio o que viven allí, que eran el motivo de la queja, y por lo que la Síndica de Greuges había pedido información.

El informe de Medio Ambiente detallaba el programa de actuación de limpieza de la Barceloneta y además informaba de que dentro del programa de refuerzo de limpieza

del verano de 2009 se puso un equipo nocturno polivalente junto con la Guardia Urbana con el fin de intervenir en los puntos más conflictivos de la Barceloneta.

La Guardia Urbana también informó de que entre el 1 de diciembre de 2008 y el 31 de julio de 2009 habían realizado diversas actuaciones en las que se efectuaron detenciones por delitos y por faltas cometidas. Además informó de que habían requerido a la empresa responsable del andamio, que, según los vecinos, era la instalación que permitía el acceso al edificio, que restableciera las condiciones de seguridad e impidiera el acceso al interior del edificio. De acuerdo con el protocolo de colaboración en temas de seguridad con la policía autonómica, la Guardia Urbana también expuso que reforzó la actuación municipal para que fuera más intensiva y para que hubiera más presencia uniformada.

El informe de Ciutat Vella exponía que el expediente de inspección se había iniciado en el año 2001 y que hasta el 2009 el Distrito había realizado diversas actuaciones, como inspecciones, que les habían permitido constatar la mayoría de los hechos denunciados; requerimientos al promotor de las obras porque no tenían licencia; imposición de sanciones, ordenación y precinto de las obras; desprecinto puntual del inmueble para permitir que el promotor tapiara puertas y ventanas para impedir el acceso al edificio. Actualmente, el Distrito está tramitando una licencia de obras de rehabilitación de la finca, dado que se ha aprobado la desalineación de la zona de dominio marítimo-terrestre y el inmueble ya no está afectado (antes las obras no eran legalizables porque vulneraban la Ley de Costas). Si el Ayuntamiento otorga la licencia, se podrán llevar a cabo las obras solicitadas en el año 2005.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque, a pesar de las intervenciones municipales realizadas desde diversos ámbitos, después de ocho años de intervenciones el problema no se había resuelto y, por otro lado, a pesar de que las denunciadas no son parte interesada en el procedimiento, sí son merecedoras de una respuesta de acuerdo con el derecho de petición.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La Guardia Urbana, en tanto que policía local, tiene encomendadas las funciones de seguridad ciudadana, policía administrativa, policía de circulación, servicios asistenciales y relaciones con la comunidad. Al mismo tiempo, la Oficina de Información y Trámites ofrece la tramitación de cualquier tema relacionado con la Guardia Urbana.

Este año, en materia de seguridad ciudadana, no sólo se han recibido más quejas que durante el año 2008 sino que han aumentado las quejas relativas a la inseguridad y al incivismo. En cambio, ha disminuido el número de quejas que hacen referencia a la actuación inadecuada de la Guardia Urbana y también el de las que cuestionan la presunción de veracidad de los agentes.

En cuanto a la falta de civismo, la mayoría de las quejas se recibieron durante el primer semestre de 2009, es decir, con anterioridad a la aparición de diversas noticias polémicas sobre las conductas inadecuadas en la vía pública.

Algunas de las quejas se refieren a la presencia de indigentes en la calle, hecho que se considera molesto, y reclaman más actuaciones policiales para impedir esta práctica. A pesar de que la policía es necesaria para proteger la seguridad de los ciudadanos es insuficiente para cambiar las conductas de las

personas que, por diversas causas, viven en la calle y lo que se precisa es realizar un trabajo social adecuado e intensivo para ayudar a las personas que se instalan en la calle y para prevenir dichas situaciones. Son problemas sociales que requieren un tratamiento social y no exclusivamente policial, y en momentos de crisis económica hay que dedicarles más recursos. Así mismo, un año más, algunas quejas cuestionan la Ordenanza de la Convivencia y la tolerancia de las instituciones respecto a las conductas incívicas. La mayoría de las quejas recibidas relacionadas con este tema son consultas que realizan los ciudadanos respecto a la efectividad de la Ordenanza. En general, provienen de personas que saben que existe una norma que regula dicha materia pero al mismo tiempo creen que la normativa no sirve porque el Ayuntamiento no aplica la norma con suficiente contundencia en las actitudes incívicas.

Las prácticas de algunas personas incívicas, en cualquiera de sus variantes, es una cuestión que preocupa, molesta y ofende a los ciudadanos, y además estas prácticas representan una falta de respeto hacia los demás. En este ámbito, es preciso insistir especialmente en la prevención y en el trabajo en el ámbito escolar y familiar. También es un factor de prevención el dar a conocer, especialmente entre los menores y los jóvenes, las normas que existen en este ámbito, las consecuencias que comporta el incumplimiento de las normas y el gasto económico que supone para el conjunto de los ciudadanos la reparación de los desperfectos en la vía pública. En este sentido, son una buena propuesta los programas de medidas en beneficio de la comunidad, que deberían ser una alternativa eficaz a las sanciones impuestas, con el objetivo de responsabilizar a los infractores, motivarlos, implicarlos y responsabilizarlos socialmente.

En cuanto a las quejas por el trato presuntamente irrespetuoso de algunos agentes de la Guardia Urbana, hay que insistir nuevamente en que el trato de la Guardia Urbana con los ciudadanos debe ser estrictamente correcto y cuidadoso. Sobre la presunción de veracidad, tal y como se ha insistido ya en otros informes, no debería ser la única prueba para denunciar a los ciudadanos. En el estudio de algunas quejas, se ha constatado que a veces el Ayuntamiento no admite pruebas aportadas por los afectados porque sólo las pruebas relevantes pueden incidir en el resultado del procedimiento y, por lo tanto, rechaza el resto. Habría que admitir cualquier prueba que puedan aportar los afectados, a pesar de que existen pruebas que a pesar de ser ciertas no pueden demostrar que no han cometido la infracción denunciada. En la actualidad, si los afectados no pueden desvirtuar la prueba de los agentes y estos ratifican la denuncia, la presunción de inocencia del ciudadano queda invalidada. La afirmación posterior del agente ratifica los hechos que motivaron la denuncia formulada, sin perjuicio de una revisión judicial.

Por otro lado, la mayoría de las quejas recibidas relativas a la inseguridad y al incivismo pertenecen, nuevamente, al Distrito de Ciutat Vella: Gòtic, Raval y Barceloneta. Las características propias de Ciutat Vella (marginalidad, situaciones extremas y degradación) hacen incrementar el número de quejas en este territorio.

Un ejemplo de ello es la queja del presidente de una comunidad de propietarios de Ciutat Vella (expediente n.º 82/09), que consideraba que la presencia de agentes de la Guardia Urbana en el barrio era insuficiente, especialmente en horario de noche. También afirmaba que los robos habían aumentado, que la prostitución se ejercía en la calle y en el interior de algunas casas con los consiguientes problemas de higiene y salubridad para los vecinos, que en el barrio habitualmente había tráfico de drogas y que había indigentes en la calle. De la respuesta de la Guardia Urbana se infería que el Ayuntamiento intervenía para prevenir la inseguridad ciudadana, que se realizaban servicios de proximidad diariamente en horarios de mañana y tarde, que había patrullas en vehículos policiales y en escúters, y que además estas se reforzaban diariamente con diferentes equipos de efectivos para llevar a cabo tareas específicas, y que en los días festivos se añadía algún vehículo más. Pero ello ha sido hasta ahora insuficiente para mejorar la sensación de inseguridad de los vecinos, percepción que se ha podido constatar a partir de las quejas recibidas antes de que fuera un tema de debate público en otoño del 2009.

Por eso, hay que seguir trabajando intensamente en este barrio, porque hay que impedir que Barcelona sufra situaciones que hagan imposible la convivencia en la ciudad. En cuanto a la presencia de la Guardia Urbana, se ha constatado que en los últimos meses está más presente en la calle en el Distrito de Ciutat Vella, especialmente en el Raval.

En el informe del año 2008, la Síndica de Greuges valoraba como muy positiva la elaboración de la propuesta de redacción del futuro Código de la Policía de Cataluña, policía autonómica y local. El Código todavía no se ha aprobado pero el Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya está tramitando el decreto de aprobación del futuro Código de Ética.

RECOMENDACIONES

- Incrementar la presencia de la Guardia Urbana en la vía pública para preservar la seguridad. La existencia de los agentes en la calle tiene un efecto disuasorio y transmite a la ciudadanía una sensación de tranquilidad y seguridad.
- Evaluar los resultados de aplicación de la Ordenanza del Civismo, revisarla, tal y como prevé la propia Ordenanza, y hacerla cumplir.

2.2.3. Mantenimiento y uso del espacio público

EL MARCO NORMATIVO

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

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

III. El marco jurídico de las materias tratadas en este capítulo es muy amplio, pero hay que tener presente especialmente la Ley 16/2002, de 1 de julio, y las normas que la desarrollan, de prevención y control de la contaminación, el Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica y residuos, y el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, Texto Refundido de la Ley Reguladora de Residuos. Y, por otro lado, en función de las diferentes materias que integran los diversos capítulos de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia y de la normativa de la vía pública, conforman el marco jurídico las leyes habilitadoras de cada área competencial.

IV. En la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, se dice que la ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, y que estos tienen derecho a encontrar en ella las condiciones para su realización política, social y ecológica, lo que implica asumir también deberes de solidaridad. También dice que las autoridades municipales tienen que fomentar, con todos los medios de que disponen, el respeto de la dignidad de todos y la calidad de vida de sus habitantes.

V. En cuanto a la normativa municipal considerada especialmente:

- Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona con su Manual operativo previsto en el artículo 75.
- Ordenanza sobre Obras e Instalaciones de Servicios en el Dominio Público Municipal (y modificaciones posteriores).
- Ordenanza sobre el Uso de las Vías y los Espacios Públicos de Barcelona (y modificaciones posteriores).
- Ordenanza Municipal de Previsión de Espacios para Carga y Descarga en los Edificios.
- Decreto de Alcaldía de 28 de noviembre de 1990, sobre la Normativa para la Información y Señalización de Obras en la Ciudad de Barcelona.
- Decreto de Alcaldía de 6 de febrero de 1997, sobre la Normativa para la Comunicación de Obras Municipales.
- Instrucción de Alcaldía de 8 de mayo de 1991, sobre la Instalación de Elementos Urbanos en el Espacio Público de Barcelona.
- Bases Regulatoras de las Licencias para la Venta de Diarios, Revistas y Publicaciones Periódicas Mediante Quioscos Situados en la Vía Pública.
- Ponencia "Nomenclátor de las calles de Barcelona".
- Normativa para la Realización de Fiestas, Verbenas, Conciertos y Actos Multitudinarios en Instalaciones Municipales.

LAS QUEJAS

Mantenimiento y uso del espacio público	Número de quejas
Mantenimiento	14
Uso del espacio público	25

Total	39
--------------	-----------

En el apartado de mantenimiento y uso del espacio público, la Síndica de Greuges ha recibido 39 quejas.

En total se han resuelto 34 quejas (3 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 5 expedientes.

2.2.3.1. Mantenimiento

Las quejas de mantenimiento están relacionadas con el derecho a una buena Administración y tratan sobre la desatención municipal a diversas peticiones de mejora del estado de la calle, ya sea por el pavimento defectuoso, por la falta de mantenimiento de los pilones que impiden el estacionamiento de vehículos, por la instalación de un semáforo o bien por el deterioramiento de las losas metálicas de suministro. Todas las quejas tramitadas habían sido comunicadas anteriormente al Ayuntamiento por los ciudadanos pero la falta de respuesta, la inconcreción de su contenido o la falta de cumplimiento de la ejecución de intervención prevista han motivado que la Sindicatura las haya supervisado. A pesar de ello, el número de quejas de esta tipología es poco significativo y, en general, las reparaciones pendientes se han efectuado con rapidez cuando la Síndica de Greuges ha intervenido.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 306/09

Una empresa presentó una queja por el mal estado de una arqueta metálica y por el peligro que representaba para los peatones porque la losa sobresalía de su anclaje y estaba sucia y oxidada. La situación había sido comunicada al Distrito reiteradamente.

En la visita realizada por una asesora de la Síndica de Greuges, se constató que se había instalado una valla sobre la arqueta para impedir que los peatones pudieran hacerse daño pero el paso por la acera, que es muy estrecha, quedaba muy reducido.

El Servicio de Mantenimiento del distrito correspondiente finalmente llevó a cabo la reparación pendiente a raíz de la intervención de la Síndica de Greuges.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El Ayuntamiento tiene plenas responsabilidades en la reparación y conservación de las vías públicas y tiene que atender a las peticiones de los ciudadanos cuando se denuncia la existencia de un elemento en mal estado y tiene que llevarlo a cabo con la máxima diligencia posible cuando ello pueda comportar algún peligro. Como se ha dicho, en los casos en los que los distritos no han actuado a partir de las quejas de los ciudadanos, se ha intervenido correctamente cuando la Síndica de Greuges ha supervisado la denuncia.

En este tema, hay que destacar también la necesaria colaboración de los ciudadanos en el mantenimiento de los elementos de la vía pública. En algunos casos, las intervenciones que tiene que realizar la Administración municipal no son proporcionadas al lógico desgaste de estos. Ello no exime al Ayuntamiento de su obligación de realizar un mantenimiento esmerado, pero también sería necesario impulsar medidas para sensibilizar a la ciudadanía sobre su responsabilidad en el respeto hacia los bienes públicos.

2.2.3.2. Uso del espacio público

Las quejas que han llegado este año sobre el uso de la vía pública tratan diversos temas. Existen las que están relacionadas con la aplicación de la Ordenanza del Civismo. En algunos casos, las quejas son de las personas sancionadas porque consideraban que no habían vulnerado ninguna normativa o bien porque la sanción económica impuesta era excesiva. En otros casos, las quejas son por denuncia de la poca exigencia municipal ante las molestias que genera el ocio nocturno o bien las actividades de carga y descarga.

También existen quejas referidas a las irregularidades detectadas en el uso del espacio público, tanto por lo que se refiere al uso privativo como colectivo. En este ámbito, la Síndica de Greuges ha supervisado una denuncia por incumplimiento municipal de la normativa que regula las licencias de los quioscos de diarios y revistas y la regulación de las licencias para la venta en una feria artesanal, así como la que regula la actuación de artistas en la Rambla. También ha estudiado los perjuicios que comporta el diseño o la señalización inadecuada del carril bici en determinados lugares.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 793/08

Una ciudadana presentó una queja porque hacía más de diez años que sufría los perjuicios que le ocasionaba un quiosco de prensa incorrectamente instalado delante de su tienda. En 1999 el Ayuntamiento inició los trámites para trasladar el quiosco a otro emplazamiento, después de comprobar que se infringía la normativa vigente. En el año 2001 no se pudo hacer efectivo el traslado previsto porque, de resultados del procedimiento judicial promovido por el titular del quiosco, se ordenó suspender la ejecución como medida cautelar. En el año 2005 el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó una sentencia en la que se estimaba el recurso del afectado, y en la que declaraba que el Ayuntamiento no había dictado, en el tiempo establecido, la resolución expresa en el procedimiento iniciado de oficio. En el mismo año 2005, la denunciante solicitó al distrito correspondiente el reinicio del expediente de traslado pero no ha sido hasta el año 2009, después de la intervención de la Sindicatura, que se ha iniciado el nuevo expediente.

En la tramitación de esta queja la Síndica de Greuges no obtuvo la información municipal hasta después de nueve meses de haberla solicitado. Además, la explicación facilitada inicialmente por el Distrito y por Patrimonio era insuficiente puesto que no se había dado respuesta a la valoración que se habría podido realizar de la revocación de la licencia por renuncia tácita, dado que estaba suficientemente demostrado que hacía años que se había dejado de ejercer la actividad autorizada de venta de diarios y revistas y, por lo tanto, se había superado ampliamente el periodo de dos meses que

establece el artículo 56 de la Ordenanza sobre el Uso de las Vías y los Espacios Públicos.

Posteriormente, Patrimonio informó que, siguiendo los criterios fijados por la Gerencia Municipal, las licencias otorgadas a los titulares de los quioscos no se extinguen, aunque estén cerrados, salvo que exista la desestimación por parte del titular.

La Síndica de Greuges estimó la queja dado que los órganos implicados no intervinieron correctamente en cumplimiento de la normativa y de los principios de legalidad, eficacia, objetividad y celeridad que tienen que regir la actuación municipal. Lo evidencia el que, al cabo de diez años que el Ayuntamiento iniciara de oficio el expediente de traslado del quiosco por incumplimiento urbanístico, este sigue en el mismo lugar con el agravante de que está cerrado desde hace años. Está claro que los argumentos alegados por el Ayuntamiento, que motivan la ocupación privativa de la vía pública por parte de los quioscos, que se concretan en el servicio al consumidor, la ocupación profesional de los titulares y el interés general fundamentado en el derecho a la libertad de expresión y a la diversidad de prensa no son en absoluto aplicables en este caso. La falta de cumplimiento de las normas contribuye a crear desconfianza sobre su validez y sobre el crédito de la autoridad municipal.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El uso de la vía pública está ampliamente regulado en las normativas municipales. En las quejas que ha estudiado la Sindica de Greuges no se han detectado situaciones de vacío legal, ni de contradicciones entre normativas. Pero lo que sí se ha comprobado es que la exigencia en el cumplimiento de la normativa es muy flexible. La Administración ha dictado unas normas para regular que los ciudadanos hagan un uso adecuado del espacio público y ha previsto las sanciones que hay que imponer en caso de infracción, pero después es incapaz de hacerlas cumplir, y ello no debería ser aceptable. Este es un aspecto en el que se ha insistido en anteriores informes, cuando se producen dichas situaciones, se provoca un claro descrédito de la propia Administración.

Este hecho se hace evidente en el tratamiento de la prostitución en la calle. La Ordenanza del Civismo regula la prohibición de ofrecer servicios sexuales en la vía pública y estipula las sanciones en caso de infringir la norma, pero después la Administración está obligada a reconocer que la eficacia de las sanciones impuestas a las prostitutas ha sido prácticamente nula. Este tema se trata en el apartado de los servicios a las personas.

En otro ámbito, a veces se establecen prohibiciones con un objetivo concreto que es bien razonable, pero no se establecen medidas que ayuden a conseguirlo. Un buen ejemplo de ello son los urinarios públicos. Si se quiere conseguir una ciudad limpia y está prohibido orinar en la calle, con las consiguientes sanciones que se pueden imponer en caso de vulneración del precepto, parece razonable que existan servicios en la ciudad para contribuir al cumplimiento de la norma. También sobre este déficit se ha recibido alguna queja.

En los anteriores informes de la Síndica de Greuges se exponía la necesidad de asegurar los principios de objetividad, publicidad y concurrencia en la concesión de licencias de uso de la vía pública a raíz de la supervisión de la regulación de la Feria de Artesanos del Portal de l'Àngel. Este caso concreto se ha regulado mediante el concurso anual de licencias, que convoca anualmente el Distrito de Ciutat Vella. Sin embargo, la Síndica de Greuges manifestaba que sería deseable que la gestión de las ferias fuera mínimamente homogénea en todos los emplazamientos del Distrito con el fin de que el componente de discrecionalidad no tuviera un peso excesivo. Por extensión, solicitaba que se garantizaran los principios mencionados en el otorgamiento de las licencias en toda la ciudad, sin menoscabar los aspectos de singularidad que cada feria pueda comportar.

Durante el año 2009 se han recibido nuevas quejas de dos actividades más reguladas por Ciutat Vella, en las que, supuestamente, no se actúa con la suficiente objetividad.

El Distrito de Ciutat Vella ha informado que, desde el año 2008, está impulsando un proyecto para la regulación y ordenación de las ferias y muestras en la vía pública pero que su implementación es progresiva. Por lo tanto, se infiere que hasta que no incluya la totalidad de las ferias no se podrán garantizar la objetividad, la concurrencia y la transparencia que se quiera conseguir.

En la vía pública también están claramente reguladas las actividades de carga y descarga, que no se pueden realizar en horario nocturno (de 22 a 7 horas); esta prohibición puede tener algunas excepciones en determinados casos, siempre y cuando se disponga de una autorización municipal específica. En este ámbito, durante el año 2009 la Sindicatura ha supervisado dos casos de hornos de pan, en los que, a pesar de que la Guardia Urbana ha constatado reiteradamente que la descarga de abastecimiento se realiza por la noche, se tolera el incumplimiento. En uno de los casos, la concejalía correspondiente se ha comprometido a perseguir la infracción y sancionar el establecimiento, pero no consta que ni siquiera se haya iniciado el expediente administrativo sancionador.

RECOMENDACIONES

- Insistir en la necesidad de establecer criterios más homogéneos en la concesión de licencias de las ferias en la calle.
- Dotar al Ayuntamiento de los medios humanos y materiales necesarios para hacer posible el cumplimiento de la normativa en beneficio del principio de equidad, objetividad y buena Administración.
- Poner un énfasis especial en el control de los incumplimientos por carga y descarga sistemática en horario nocturno, puesto que la normativa prohíbe explícitamente esta actividad entre las 22 horas y las 7 horas.

2.2.4. Accesibilidad

EL MARCO NORMATIVO

La libertad de movimientos, de residencia, de comunicación o el acceso a los servicios públicos son derechos de todos los ciudadanos que los poderes públicos tienen la obligación de amparar, pero el amparo tiene que ser especial (art. 49 CE) cuando se refiere a personas con discapacidad.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006 establece (art. 48): “Los poderes públicos promoverán políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida.” La accesibilidad al medio, a los transportes y a las comunicaciones son objeto de la Ley 20/1991 del Parlamento de Cataluña, en la que se establecen los métodos y los plazos para alcanzar la máxima igualdad posible de los ciudadanos en estos aspectos. Esta Ley está complementada por la Ley 10/1993, que regula el Acceso al Entorno de las Personas con Disminución Visual Acompañadas de Perros Lazarillo, y más recientemente por la Ley 19/2009, del 26 de noviembre, del Acceso al Entorno de las Personas Acompañadas de Perros de Asistencia. El despliegue reglamentario está efectuado básicamente por el Decreto 135/1995, que aprueba el Código de Accesibilidad, y por el Decreto 97/2002, de 5 de marzo, sobre la tarjeta de aparcamiento para personas con disminución y otras medidas dirigidas a facilitar el desplazamiento de las personas con movilidad reducida.

Con rango de ley estatal, además de la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982, hay que tener presente la Ley 51/2003, sobre Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal, que estableció el marco de referencia para ir avanzando progresivamente en la adopción e implantación de las medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad siguiendo lo que está establecido en la Constitución en los artículos 9.2 (promover condiciones para la igualdad real), 10 (dignidad y derechos humanos) y 14 (igualdad ante la ley), además del mencionado artículo 49. De acuerdo con esta Ley, se ha promulgado el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, para regular las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los diferentes medios de transporte para personas con discapacidad.

El Ayuntamiento de Barcelona, con la suscripción de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, asumió que (art. IV.2): “Las personas discapacitadas disfrutan de una asistencia municipal particular. Hay que adaptárseles las viviendas, los lugares de trabajo y de ocio. Los transportes públicos tienen que ser accesibles a todo el mundo.” La competencia municipal para hacer efectivos estos derechos es amplia, en especial mediante la concesión de licencias y autorizaciones municipales que está sometidas al cumplimiento de los preceptos referidos.

Como normativa específica municipal, tenemos una Medida de Gobierno sobre criterios de accesibilidad en la organización de actos públicos y municipales (GM del 28 de abril de 1999), la Instrucción que regula las condiciones de otorgamiento de las

tarjetas de aparcamiento para personas con disminución (BOP del 11 de octubre de 2002), y la Instrucción que regula las condiciones de otorgamiento de las licencias de ocupación de reserva de estacionamiento de vehículos de personas con disminución (GM del 20 de enero de 2003).

LAS QUEJAS

Accesibilidad	Número de quejas
Total	15

En el apartado de accesibilidad, la Síndica de Greuges ha recibido 15 quejas.

En total se han resuelto 17 quejas (2 del año 2008).

La mayoría de las quejas recibidas este año en el ámbito de la accesibilidad están relacionadas con la circulación y el estacionamiento de vehículos y con los transportes públicos: disconformidad por la retirada, traslado o falta de plazas de estacionamiento para las personas con discapacidad, adaptación de las paradas de autobús, estacionamiento de vehículos en pasos de peatones que dificultan el tráfico, accesibilidad al propio hogar y, finalmente, dificultad de las personas con movilidad reducida para validar el título de transporte cuando acceden al autobús.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 508/09

La queja fue presentada por una persona con movilidad reducida y que se desplaza en silla de ruedas. Esta ciudadana manifestó su disconformidad por la multa impuesta por viajar sin el título de transporte validado. Así mismo, expuso que cuando el autobús va lleno y no puede acceder a la máquina canceladora para validar la tarjeta, pide a otro usuario que lo haga por ella. En la situación en la que fue multada, la persona a quien se lo pidió le comunicó que la tarjeta estaba agotada y ella, por error, entendió que se había terminado con el trayecto que estaba realizando, cuando realmente la tarjeta se había agotado en el trayecto del día anterior.

El Reglamento de Viajeros de los Servicios de Transporte Público de Superficie en el ámbito de la Entidad Metropolitana del Transporte expresa que los usuarios que vayan con silla de ruedas tienen que situarse en el espacio reservado situado delante de la rampa y ello avala la coherencia del razonamiento de que no es deseable que tengan que desplazarse por el autobús más de lo que es estrictamente necesario. Dado que los vehículos de transporte público no tienen máquina canceladora de tarjetas en la puerta central, TMB exime de validar el título de transporte a las personas que se desplazan solas en silla de ruedas si disponen de la acreditación correspondiente. Para conseguirla es preciso superar el baremo de movilidad reducida, desplazarse en silla de ruedas y estar empadronado en Barcelona. La ciudadana afectada afirmó que desconocía la existencia de dicha acreditación y que por ello utilizaba y validaba habitualmente la tarjeta de transporte.

La Síndica de Greuges consideró que no había que responsabilizar plenamente de la infracción a la ciudadana denunciante dadas sus dificultades para validar personalmente el título y la credibilidad de su versión en cuanto al malentendido. TMB desestimó la propuesta de la Síndica de Greuges de que anulara la sanción porque la

ciudadana no había validado la tarjeta ni disponía de la acreditación que la eximía de hacerlo.

Expediente n.º 950/2008

En un edificio de viviendas de la trama de manzanas Cerdà, existe un problema de accesibilidad desde la calle hasta el vestíbulo. La comunidad de propietarios que formuló la queja informó de la existencia de diversas personas en el edificio que son usuarias de silla de ruedas y que no pueden entrar o salir de su casa sin la ayuda de unas terceras personas que levanten las sillas para superar los escalones a causa de una barrera arquitectónica. La queja se concreta en la falta de facilidades por parte del Ayuntamiento para solucionar el problema, al no autorizar la construcción de una rampa que ocuparía la acera pública.

La accesibilidad universal en el espacio público y privado es un objetivo a alcanzar en todos los ámbitos de la vida por las personas con discapacidad, para que puedan participar plenamente de la vida en sociedad. La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad, establece este principio *erga omnes* basándose en el mandato del artículo 9.2 de la Constitución, recogido también en el nuevo Estatuto de Cataluña, que establece que corresponde a los poderes públicos el promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que dificulten la plenitud para facilitar la participación en la vida política, cultural y social. En congruencia con estos preceptos, la Constitución, en su artículo 49, al referirse a las personas con discapacidad, ordena a los poderes públicos que les den la atención especializada que requieren y el amparo especial para el disfrute de sus derechos.

La Sindicatura admitió a trámite la queja y estimó, en principio, que el derecho a la accesibilidad tiene que predominar sobre la estricta racionalidad urbanística, sobre todo si ello no implica la privatización del espacio público; de hecho, existen diferentes ejemplos en la ciudad de excepciones a la norma. Después de que la Síndica de Greuges pidiera informe al Distrito, el representante de la comunidad de vecinos comunicó que desistía de la queja porque el Distrito estaba estudiando nuevamente una solución al problema.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El Plan Municipal de Accesibilidad, aprobado en el año 1996, establece un plazo de diez años para adaptar la vía pública, los transportes públicos, los locales municipales de uso público, los parques, jardines y playas, los semáforos y las reservas de aparcamiento. Una vez agotado el plazo, la mayor parte de la superficie con posibilidad de ser accesible lo es. Hay que tener en cuenta que en la ciudad existen 180 kilómetros de calles que no se pueden adaptar porque tienen demasiada pendiente o porque se trata de caminos de montaña.

En cuanto a los transportes urbanos, la totalidad de los autobuses urbanos son accesibles. Ello ha facilitado enormemente la movilidad de las personas mayores y de las que sufren alguna dificultad. Los vehículos son más bajos y, por lo tanto, de más fácil acceso para todo el mundo y, además, todos tienen rampa en la puerta del medio para permitir el acceso a las personas que se desplazan con silla de ruedas. A pesar de algunas quejas, como el caso destacado, la accesibilidad al transporte público de superficie no es motivo habitual de queja.

Actualmente también se está interviniendo para mejorar la accesibilidad de las paradas de autobús. En este sentido, el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad para la utilización del transporte a las personas con discapacidad, detalla las condiciones básicas de accesibilidad de las paradas de autobús. Entre estas destaca la señalización del pavimento en la línea de marcha de la acera con una franja de detección tacto-visual, la señalización del bordillo con una franja de color, la información de las líneas de autobús de la parada con el sistema Braille y la protección de la calzada con elementos rígidos para evitar que sea ocupada por vehículos. El Decreto expone que las paradas existentes de autobús tienen que adaptarse en un plazo de dos años si la parada es utilizada por más de una línea y en cuatro años en el resto de los casos. En este sentido, la actuación municipal de este último año ha sido intensa pero, aun así, no habrá conseguido dar pleno cumplimiento al Decreto en el tiempo previsto.

En el transporte suburbano, la realidad es que los plazos previstos no se han cumplido. El metro tiene todavía un 30 % de su red pendiente de adaptación.

RECOMENDACIONES

- Ejecutar las obras de accesibilidad pendientes para dar cumplimiento a lo que establecen el Plan Municipal de Accesibilidad y el Decreto 1544/2007.
- Valorar, en toda intervención urbanística o en la concesión de una licencia de obras, la dimensión humana del proyecto, con el fin de que la accesibilidad universal sea un objetivo prevalente.

2.3. ADMINISTRACIÓN GENERAL

2.3.1. Comunicación entre la Administración y los ciudadanos

EL MARCO NORMATIVO

I. La DUDH establece que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en comunidad puede desarrollar libre y plenamente su personalidad (art. 29). En cuanto a los Estados miembros de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho de toda persona a que las instituciones y los órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable (art. 41.1).

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

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

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

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

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

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

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

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, estatal, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- Ley de Bases del Régimen Local y el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.
- Decreto 21/2003, de 21 de enero, que regula el Derecho de Petición ante las Administraciones Públicas Catalanas.
- Decreto 56/2009, de 7 de abril, para el Impulso y el Desarrollo de los Medios Electrónicos en la Administración de la Generalitat.
- Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
- Ley 11/2007, d'11 de octubre, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ordenanza Reguladora de la Administración Electrónica en el Ayuntamiento de Barcelona, aprobada por el Consejo Plenario del 30 de enero de 2009.

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

LAS QUEJAS

Comunicación entre la Administración y los ciudadanos	Número de quejas
Atención al público	32
Participación ciudadana	1
Comunicación y calidad	2
Total	35

En el apartado de comunicación entre la Administración y los ciudadanos, la Síndica de Greuges ha recibido 35 quejas.

En total se han resuelto 40 quejas (6 del año 2008). Queda pendiente de resolver 1 expediente.

2.3.1.1. Atención al público

Algunas de las quejas sobre la atención al público hacen referencia al incumplimiento del horario de los servicios públicos de atención a los ciudadanos, al servicio que se ofrece en las OAC cuando se trata únicamente de registrar un documento, a la falta de atención telefónica de alguna oficina de atención al público, a la inadecuada atención recibida de trabajadores municipales que prestan servicios de cara al público, a la falta de respuesta a peticiones efectuadas y a diversas disfunciones en el canal telemático de atención al ciudadano.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

La queja es de un ciudadano que, a través de Internet, comunicó la misma incidencia durante tres años consecutivos, del 2007 al 2009. En el escrito denunciaba el estado de unos adoquines ubicados en un puente de la calle Sardenya sin que la petición se resolviera.

En la respuesta a la Síndica de Greuges, el servicio afectado alegó que existía una confusión en cuanto al lugar de los hechos. Concretamente, la dirección no coincidía exactamente con el lugar que requería mantenimiento y ello confundió al personal de inspección. El aplicativo Iris obliga a identificar la calle con el nombre y número y en este lugar concreto no existía ningún inmueble. Pero en este caso el ciudadano lo identificó con el número del edificio más próximo a la zona referida e hizo una descripción detallada del pavimento, lo que debería haber sido suficiente dada su singularidad.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque valoró que las respuestas que se habían dado al ciudadano habían sido insuficientes. La mayoría de las veces se hicieron simples acuses de recibo y se cerraron las incidencias sin informar al ciudadano de las previsiones o no de intervención.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Servicios municipales de información administrativa y de atención al público

Los servicios de atención al ciudadano y de información administrativa son un servicio fundamental. De acuerdo con el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, que regula los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano, estos tienen por finalidad hacer posible que los ciudadanos puedan acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones, y la utilización de los bienes y servicios públicos.

Es preciso diferenciar dos tipos de información que se ofrece. Por un lado, la información general, que es la correspondiente al derecho del ciudadano a recibir información, previsto en el artículo 35g) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, por otro lado, la información particular, que se corresponde con el derecho del ciudadano recogido en el artículo 35a) de la Ley 30/1992 y que hace referencia al estado y contenido de los procedimientos en tramitación, y a la identificación de las autoridades y del personal al servicio de la Administración que tramitan el procedimiento en cuestión.

A pesar de su importancia, la atención al público ha generado muchas quejas. A continuación se agrupa la temática de las quejas.

El registro de documentos en las OAC

Durante el año 2009, el Ayuntamiento ha introducido la aplicación Ariadn@.2 para el registro de entrada de documentos. Este nuevo aplicativo es el que utilizan los trabajadores de las OAC para dar entrada a los escritos que los ciudadanos dirigen a los órganos municipales. En principio ello debe suponer una mejora de la calidad del servicio y de la atención pública que el Ayuntamiento dispensa a los ciudadanos, pero al revisar las quejas recibidas se ha comprobado que no siempre es así. Un ejemplo de ello es el caso de un ciudadano que presentó una queja por haber tenido que esperar una hora y media únicamente para entregar una instancia.

Más allá de las dificultades y complicaciones técnicas que puede ofrecer este aplicativo a los trabajadores que tienen que utilizarlo, se ha implantado sin llevar a cabo una ventanilla única de registro de documentos. Ello implica que el ciudadano que se dirige al Ayuntamiento únicamente para entregar un documento (un recurso, una solicitud, un proyecto, etc.) tiene que hacer la misma cola que otro ciudadano que se dirija a las oficinas de atención al ciudadano a la búsqueda de una información más compleja o para realizar un trámite. Las mejoras técnicas y organizativas son positivas siempre y cuando vayan acompañadas de una mejora en la calidad del servicio, y supongan una facilidad para el ciudadano.

La respuesta al ciudadano

En anteriores informes, ya se ha tratado la cuestión de la respuesta que recibe el ciudadano en función de la puerta de acceso a los servicios municipales. Hay que insistir en este aspecto porque se han seguido recibiendo quejas sobre el mismo tema.

De las quejas se deduce que es más eficaz la atención presencial del ciudadano, que, a pesar del tiempo de espera, suele ofrecer un resultado más satisfactorio en cuanto a la obtención de una respuesta o la realización de un trámite.

La queja ilustrativa es sólo un ejemplo de otras quejas similares. Cuando un ciudadano presenta una demanda, es obligatorio que se identifique y que facilite la localización de la zona donde hay que actuar. Pero en los casos en los que puede haber confusión o dificultad para localizar la incidencia comunicada, los responsables no se comunican con el usuario para contrastar la información sino que cierran la incidencia bajo el epígrafe de “resuelta”, sin que se hayan visto satisfechas las expectativas del ciudadano.

En cuanto a la comunicación escrita, otro ejemplo es el expediente número 543/08. Un ciudadano, ante la denegación de una licencia de obras, solicitó, en octubre del 2007, que se reconsiderara la resolución administrativa de denegación o bien que le fueran devueltas las tasas abonadas. Posteriormente se le notificó que la denegación de la licencia había estado bien planteada, pero no se inició el procedimiento para devolver la tasa abonada, a pesar de ser procedente, y a pesar de que el ciudadano lo había solicitado por escrito.

La Síndica de Greuges estimó la queja puesto que no se había dado trámite a la devolución de ingresos indebidos solicitada por el ciudadano.

En este caso se trata de una falta de respuesta al ciudadano. Pero también existen casos en los que no se da una respuesta al ciudadano a pesar de la existencia de actividad municipal a raíz de la solicitud presentada. En estos casos, el ciudadano no percibe el trabajo realizado.

La atención en la OMIC

Uno de los motivos de queja este año ha sido el de la falta de atención telefónica y el incumplimiento del horario de atención al público sin previo aviso por parte de la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC). La OMIC es un servicio que ofrece información de carácter general y relacionada con la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios y está regulada por una normativa propia.

Ante la demanda de información de la Síndica de Greuges, el servicio cuestionado alegó que se vieron afectados por la falta de personal motivado por las bajas laborales del personal de la OMIC durante los meses de enero y febrero. El hecho de que las bajas fueran imprevistas imposibilitó que se diera difusión de los reajustes implantados en la atención de los servicios. La plantilla se vio reducida temporalmente al 50 % y, por este motivo, el servicio afectado reconoció que era posible que hubiera habido problemas de comunicación telefónica, bien porque se diera prioridad a la atención presencial, bien porque las líneas estuvieran ocupadas, pero también aseguraron que en ningún momento se desconectó la línea.

Desde la Síndica de Greuges se pudo comprobar que el servicio de atención al público dejó de prestarse durante las tardes de los meses de diciembre y enero, y toda la comunicación que se dio al ciudadano se limitó a una nota informativa en la puerta de acceso al público. La página web de la OMIC no recogió el aviso del nuevo horario y, por lo tanto, algunos usuarios sólo tuvieron conocimiento del nuevo horario al llegar a la oficina municipal y encontrarse con que el servicio estaba cerrado, con una nota informativa en la puerta.

Unos meses después, en abril, se reprodujo la situación. Los responsables del servicio informaron que, desde el 6 y hasta el 24 de abril, los servicios de atención presencial y telefónica de la OMIC se vieron nuevamente afectados por la falta de personal, motivado por las bajas simultáneas de diversos trabajadores.

En cuanto al servicio telefónico, también desde la Síndica de Greuges se comprobó que el número de teléfono de atención al consumidor constantemente daba señal de ocupado durante algunos días.

Por eso, la Síndica de Greuges recordó al Ayuntamiento la obligación que tiene de resolver los problemas de personal con el fin de ofrecer de forma

satisfactoria los servicios que presta a los ciudadanos, dado que los poderes públicos tienen que garantizar la calidad de los servicios. Al tratarse además de un problema que se va reiterando se deberían haber tomado medidas correctivas con el fin de evitar situaciones similares.

RECOMENDACIONES

- Implantar una ventanilla específica en las oficinas de atención al ciudadano (OAC), para el registro de documentos, con el fin de mejorar la calidad del servicio y de la atención pública que el Ayuntamiento dispensa a los ciudadanos.
- Disponer, en las diferentes oficinas municipales que ofrecen una atención directa al ciudadano, de los mecanismos necesarios para resolver sus problemas de personal con el fin de que los servicios que el Ayuntamiento presta a los ciudadanos se puedan ofrecer de forma satisfactoria.

2.3.1.2. Participación ciudadana

Entre las quejas recibidas que hacen referencia a la participación ciudadana este año destacan dos casos: la remodelación de la plaza Lesseps y la supresión del centro de día de la lista de equipamientos previstos en los terrenos de las antiguas cocheras de Borbó.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Proceso participativo en la remodelación de la plaza Lesseps

La queja sobre la plaza Lesseps, reforma finalizada en el 2009, la presentó una ciudadana que consideraba que las zonas verdes resultantes después de la ejecución del proyecto no eran las adecuadas.

El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges que la remodelación se había realizado después de un proceso participativo que se había llevado a cabo con el soporte de BAGURSA (Barcelona Gestió Urbanística) y que una parte importante de la actuación fue realizada por BIMSA (Barcelona Infraestructures Municipals). BAGURSA informó de que el proyecto se había sometido a un proceso de participación ciudadana y que había estado expuesto al público durante un periodo de dos meses, durante el cual la ciudadana que había presentado la queja podía haber consultado el proyecto y formulado alegaciones. BIMSA aportó un informe completo del proceso de participación, de las alegaciones presentadas y de su valoración, así como el informe de reprogramación y actualización del proyecto posterior a su aprobación inicial. En dicho expediente administrativo consta que la ciudadana reclamante interpuso, mediante la Associació de Veïns i Veïnes de la Travessera de Dalt y

conjuntamente con 546 vecinos más de la Travessera de Dalt, alegaciones al proyecto ejecutivo. Dichas alegaciones fueron escuchadas y valoradas, y finalmente desestimadas. En dichas alegaciones se solicitaba que se rehiciera el proyecto ejecutivo de forma que se previera una reducción del tráfico y, por lo tanto, una reforma del tramo central de la ronda del Mig. Dichas alegaciones, pero, no mencionaban las zonas verdes recogidas en el proyecto.

Sin entrar a valorar la oportunidad de la desestimación de las alegaciones vecinales, la Síndica de Greuges desestimó la queja. El Sector de Urbanismo dio cumplimiento a la disposición normativa y al cumplimiento del procedimiento que da pie al derecho de información y participación ciudadana en la actividad urbanística, que se regula en el Decreto 3005/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.

El proceso participativo en el Plan de las Cocheras de Borbó

La queja fue presentada por una ciudadana con el apoyo de 1.200 firmas originales que exponían la disconformidad por la supresión del centro de día para personas mayores del Plan Especial Urbanístico para la Ordenación de los Terrenos de las Antiguas Cocheras de Borbó, plan aprobado de forma definitiva en el año 2005.

La inclusión del centro de día en el citado Plan Urbanístico había sido cuestionada por los propios responsables municipales durante el proceso de participación y el equipamiento no estaba previsto en la aprobación provisional del Plan. A pesar de ello, a raíz de las alegaciones presentadas, el documento definitivo del planeamiento incorporó el equipamiento reclamado por los vecinos. Así, en los diferentes medios que el Ayuntamiento utilizó para difundir el Plan, desde su aprobación definitiva, constaba en él el centro de día en las cocheras, por ejemplo en la exposición que se realizó en diciembre del 2005, donde figuraba la maqueta del Plan; en la información de la web municipal; en el suplemento del Distrito de *Barcelona Informació* de enero del 2006, y en el desplegable informativo editado por el Distrito con el detalle de la distribución general de los equipamientos.

En la asamblea informativa sobre el estado de los proyectos que tenían que desarrollarse en las cocheras de Borbó del 27 de noviembre de 2008, los responsables municipales informaron de la supresión del centro de día. La decisión se fundamentaba en un pacto con la Generalitat en el que se acordaba que los centros de día se construirían incorporados a los equipamientos residenciales. En esta misma asamblea, el Distrito se comprometió a iniciar un proceso de expropiación de fincas para conseguir el suelo necesario para la construcción de un equipamiento con un centro de día y una residencia para personas mayores. Este compromiso incluía el hecho de trabajar conjuntamente con el Área de Acción Social y Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona para que este nuevo equipamiento figurara en la actualización del convenio firmado con la Generalitat de Catalunya, con lo que se podía asegurar su construcción.

En la respuesta de información facilitada por Urbanismo a la Síndica de Greuges constaba que en la elaboración municipal del Plan Urbanístico, dentro del Programa de Equipamientos, la distribución de usos y edificabilidad preveía destinar un módulo a las actividades de un taller ocupacional y centro de día con una edificabilidad máxima de 1.250 m². La misma memoria indicaba que esta distribución tenía carácter indicativo pero que la posición y la edificabilidad definitivas serían establecidas por el correspondiente proyecto urbanístico. Pero, a pesar de estar aprobado el Plan con una concreción de 500 m² destinados al centro de día y de 752 m² destinados al taller ocupacional, se decidió suprimir el centro de día. Como justificación se alegó que el criterio del Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat, como titular del servicio y responsable de la ejecución de la obra, prevé que estos equipamientos se construyan al lado de las residencias de personas mayores. La solución alternativa que ofrecía el Distrito era estudiar la viabilidad de construir una residencia de personas mayores con un centro de día en un solar del barrio.

El resultado final de este proceso se ha traducido en que los vecinos han visto como un plan, que había sido participado, aprobado y publicitado, ha variado respecto del diseño inicial, y además ello es legal. El Ayuntamiento actuó de forma correcta puesto que implicó a los vecinos en el diseño de los equipamientos del barrio, aunque no se pudieran llevar a cabo, puesto que no era la Administración local la que tenía que ejecutar la obra.

Pero a pesar de la legalidad de las actuaciones, el resultado denota una falta de coordinación entre las administraciones implicadas, lo que ha comportado la frustración de las expectativas de los ciudadanos después del ejercicio de participación activa en el planeamiento de su barrio. Habría sido más positivo un trabajo coordinado de las dos administraciones que hubiera permitido una escucha real de la voluntad de los vecinos y así se habría evitado la percepción de que los procesos participativos no son efectivos, con lo que pierden credibilidad. Hay que potenciar el valor de la democracia participativa y conseguir que el ciudadano sienta que su opinión forma parte de las decisiones de la Administración, y sobre todo cuando se trata de la Administración local, donde es más factible realizar un proceso de participación directa.

RECOMENDACIÓN

- Tener en cuenta en los procesos participativos que el tema que se lleve a consulta sea posible y realizable. Una ciudad es participativa cuando se ponen todos los medios para poder tomar en consideración la opinión de los ciudadanos.

2.3.2. Procedimiento administrativo

EL MARCO NORMATIVO

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

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

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

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

a) Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las administraciones públicas tienen que establecer las condiciones de acceso y los estándares de calidad de dichos servicios, con independencia del régimen de su prestación.

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

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

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos reconoce el derecho a relacionarse con las administraciones públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, efectuar pagos, etc. El Real Decreto 1671/2009 desarrolla parcialmente esta ley.

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

- Las ciudades firmantes garantizan la transparencia de la actividad administrativa. Los ciudadanos y ciudadanas tienen que poder conocer sus derechos y obligaciones políticas y administrativas mediante la publicidad que se hace de las

normas municipales, que tienen que ser comprensibles y actualizadas de forma periódica.

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

V. En el ámbito municipal, hay que considerar la Ordenanza Reguladora de la Administración Electrónica, el Decreto de Alcaldía del 28 de mayo de 2009, por el que se regula el Sistema Informático para la Gestión de Comunicaciones de los Ciudadanos de Incidencias, Reclamaciones, Quejas y Sugerencias (IRIS), y la Norma en cuanto al Tratamiento de Datos de Carácter Personal en el Ayuntamiento de Barcelona (BOP del 30 de junio de 2009).

LAS QUEJAS

Procedimiento administrativo	Número de quejas
Gestión de servicios públicos	8
Procedimiento administrativo	17
Responsabilidad patrimonial	17
Total	42

En el apartado de procedimiento administrativo, la Síndica de Greuges ha recibido 42 quejas.

En total se han resuelto 41 quejas (4 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 7 expedientes.

2.3.2.1. Gestión de los servicios públicos

Durante el año 2009, las quejas que se han recibido relacionadas con la gestión de los servicios públicos han sido motivadas por cuestiones como el aumento del precio público para los usuarios de servicios públicos gestionados por empresas privadas, la falta de unificación del importe del alquiler de las salas de los centros cívicos, la falta de protección de los trabajadores del Área Verde contratados por B:SM, ante las agresiones que denuncian, o el desahucio de un nicho que había sido otorgado por concesión.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Servicios prestados por empresas de titularidad pública

La Carta Municipal, en su artículo 96, faculta el Ayuntamiento para que disponga de personal auxiliar de la Guardia Urbana para controlar la utilización adecuada de los aparcamientos en la vía pública y denunciar las conductas contrarias a las normas que regulan su utilización. Es el caso de los trabajadores encargados de la vigilancia del estacionamiento regulado y del

servicio de grúa municipal, que prestan servicio a través de la empresa privada municipal Barcelona de Serveis Municipals (B:SM).

En 2009, un grupo de estos empleados presentó una queja, recogida en el expediente número 48/2009. Los encargados de la vigilancia del estacionamiento regulado y del servicio grúa denunciaban que sufrían agresiones, tanto físicas como psíquicas, incrementadas desde la implantación del Área Verde. Argumentaban que no habían recibido ningún apoyo de la empresa. También expresaron su disconformidad con la indumentaria que utilizan y que hace que los ciudadanos los confundan con los agentes de la Guardia Urbana y, por dicho motivo, les pidan actuaciones en materia de seguridad que no tienen competencias para cumplir. Por último, también se sentían presionados por la empresa y por los servicios privados de investigación en cuanto a los resultados que tenían que alcanzar, porque les exigían unos niveles de productividad que implicaban la retirada de la vía pública de un elevado número de coches.

En respuesta a la Síndica de Greuges, la empresa informó de que era conocedora de las agresiones y manifestó la existencia de protocolos internos de actuación en tres ámbitos diferenciados: actuaciones previas a la agresión, durante la agresión y con posterioridad a esta. Todas las mejoras introducidas en el protocolo aseguran que fueron consensuadas con el Comité de Seguridad y Salud, encargado de realizar un seguimiento de las posibles lesiones físicas o psíquicas. Así mismo, la empresa informó de que el personal de este servicio no lleva ningún elemento que haga que se puedan confundir con el de los cuerpos de seguridad.

La denuncia de estos trabajadores también apareció en la prensa, así como los expedientes de despido de algunos de los trabajadores. En cuanto a esta última cuestión, la Síndica de Greuges no intervino por encontrarse en aquel momento en vía jurisdiccional; finalmente se resolvieron mediante la jurisdicción social.

La Síndica de Greuges recomendó que se diera el máximo apoyo, a través de todos los medios posibles, a cualquier trabajador que sufra una agresión a causa del trabajo que está desarrollando.

Servicios prestados por empresas mixtas

Este año 2009, Cementiris de Barcelona, S.A., (CBSA) ha sido fuente de diversas quejas tanto por lo que se refiere al mantenimiento de las instalaciones como por lo que se refiere a la atención al cliente.

En el expediente número 70/2009, una ciudadana de avanzada edad nos manifestaba las dificultades que tenía para acceder al nicho de su esposo con la finalidad de limpiarlo y ponerle flores. Su estado de salud no le permitía subirse a una escalera y el cementerio no disponía de ningún trabajador que pudiera prestarle ayuda. Desde Cementiris de Barcelona informaron la Síndica

de Greuges de que el personal que presta servicios en estos recintos tiene entre sus funciones la de ayudar a las personas que lo soliciten, siempre y cuando el trabajo y los servicios diarios lo permitan. Así pues, dado que la prioridad no es atender a las personas que visitan el recinto, la decisión de la Síndica de Greuges fue que no se está ofreciendo un servicio de calidad para los ciudadanos, sobre todo teniendo en cuenta que el perfil mayoritario de los visitantes de los cementerios suele ser el de una persona mayor. En este caso concreto, CBSA propuso que la ciudadana contactara con sus oficinas para buscar la mejor solución a su problema, pero ello no deja de ser una solución ocasional y habría que tener en cuenta que se trata de un servicio público y, por lo tanto, debería ofrecer las mismas prestaciones a todo el mundo, sin necesidad de ir a reclamarlas de forma personalizada. El servicio municipal afectado respondió a la Síndica de Greuges que revisó sus procedimientos, y que dio instrucciones al personal que presta el servicio para que lo que se priorice sea la atención y ayuda a las personas que lo pidan; también añadía que confiaban en que, con estas medidas, se daría un mejor servicio.

El control de la gestión por parte de los órganos municipales

En los epígrafes anteriores, nos hemos referido a servicios prestados por la propia Administración a través de empresas de titularidad pública o bien mixtas. Pero también hay que hacer mención de los servicios públicos prestados por particulares.

En anteriores informes de la Síndica de Greuges, se ha comentado que el Ayuntamiento, como titular del servicio público, tiene potestades de control sobre la empresa gestora, y también se ha recomendado que así se haga. Así mismo, se han puesto en evidencia los casos en que, ante determinados incumplimientos, no se está ejerciendo esta potestad.

El expediente 112/2009, explicado en el apartado de deportes, pone de manifiesto la necesidad de que la Administración ejerza con rigor este control, dado que en este caso el Ayuntamiento estaba consintiendo que las cuotas de los abonados de las personas mayores de una determinada instalación deportiva se incrementaran en un 70 % respecto de las del año anterior.

RECOMENDACIÓN

- Ejercer, con rigor, la potestad de control de la calidad del servicio que tiene el Ayuntamiento, como titular de los servicios públicos, sobre las empresas privadas que los gestionan. El control no únicamente se debería ejercer con una finalidad coactiva, sino también para introducir mejoras que garanticen su calidad.

2.3.2.2. Procedimiento administrativo

Las quejas planteadas en materia de procedimiento administrativo se han referido, mayoritariamente, a la falta de respuesta del Ayuntamiento a diferentes peticiones realizadas por los ciudadanos a través de instancia; a la disconformidad con la presentación de determinados documentos en el marco de un procedimiento administrativo, por entender que el Ayuntamiento ya los tiene; a la falta de actuación ante la demanda de intervención municipal; a la falta de respuesta a la solicitud de devolución de tasas; a la falta de información tributaria en el marco de un procedimiento expropiatorio, o a la negativa a aceptar documentos en lenguas extranjeras.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La presentación de documentos en poder de la Administración

Algunas de las quejas recibidas en el 2009 se refieren a la exigencia municipal de tener que aportar determinados documentos en el marco de un trámite administrativo. En un caso se exigía que se aportara una fotocopia del DNI para la obtención del distintivo de estacionamiento en el Área Verde, y en otro caso se exigía la presentación de una determinada documentación que ya había sido presentada en un ejercicio anterior para la solicitud de una subvención. En el primer caso, la documentación no obraba en poder de la Administración actuante, porque el DNI lo expide la Administración del Estado, pero no era necesario incorporarla materialmente al expediente porque sólo era preciso que el funcionario encargado de la tramitación tomara nota de una parte de los datos personales del documento nacional de identidad; en el segundo caso, la Administración municipal ya disponía y tenía archivada la documentación que volvía a requerir.

En el primer caso, el expediente número 882/08, el trámite municipal establece que hay que presentar el DNI. La fotocopia exigida para identificar al administrado –que debería estar supuestamente compulsada porque, en caso contrario, no tendría ningún valor– se acumula al expediente administrativo, a pesar de que no tiene ninguna otra utilidad posterior, y después se archiva. En este caso, desde el servicio afectado informaron a la Síndica de Greuges que, desde la entrada en funcionamiento de la Oficina del Área Verde, siempre se ha pedido el DNI y ello supone un volumen anual de unos 25.000 casos. También aseguraron que nunca habían tenido ningún problema por esta petición, pero que, a raíz de esta queja, y dado que el ciudadano tiene derecho a no querer que se conserve una copia de su DNI (en el caso mencionado, se eliminó la copia del DNI), se cambiarán los protocolos de atención al ciudadano para que no sea necesario tener que hacer la copia del DNI si la persona afectada así lo manifiesta. La Síndica de Greuges recomendó que se tomaran las medidas necesarias para que la práctica de no solicitar una copia del DNI sea la habitual, y que la excepcionalidad sea la entrega y el archivo de la fotocopia del documento, con el fin de contribuir a la eficiencia administrativa, puesto que la acumulación de datos innecesarios y la realización de las 25.000 fotocopias anuales prescindibles no son un modelo a seguir.

En otro caso, el expediente número 259/09, el ciudadano mostró su desacuerdo porque tenía que entregar una documentación que ya había presentado en anteriores convocatorias públicas para una solicitud de subvención. Las bases para solicitar subvenciones al Ayuntamiento de Barcelona para la realización de actividades y servicios de distrito y de ciudad determinan que los documentos ya presentados únicamente es preciso volver a aportarlos en el caso de que se haya producido alguna modificación. Por último, el sector responsable de la tramitación encontró la documentación presentada anteriormente por el ciudadano y se le otorgó la subvención solicitada. En este caso, el Reglamento prevé que el ciudadano tiene que presentar toda la documentación en el acto de solicitud de la subvención, y no una vez esta se otorga; si se hiciera de esta forma este nuevo proceso simplificaría mucho los trámites a aquellos a quienes no les es concedida la ayuda económica.

A los ciudadanos les asiste el derecho a no tener que presentar documentos que obren en poder de la Administración actuante, según lo que prevé el artículo 35f) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Además, ahora, la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, añade un nuevo reto puesto que amplía este derecho de los ciudadanos y los exime de la obligación de presentar documentos que estén incluso en poder “de otras administraciones”, de esta forma la Ley obliga a la Administración a establecer y utilizar los medios electrónicos para obtener esta información, y también impulsa la transmisión de datos entre administraciones públicas. Por lo tanto, el Ayuntamiento, como Administración pública que se incluye dentro del ámbito de aplicación de esta ley, debería disponer de herramientas tecnológicas y jurídicas (como convenios con otras administraciones) para facilitar a las personas y a las organizaciones su relación con la Administración, siempre, pero, con el respeto necesario hacia la protección de los datos de carácter personal.

Se constata que determinadas inercias administrativas y dinámicas de trabajo requieren una modificación con detenimiento. Se entiende que es preciso favorecer la tramitación electrónica y permitir la presentación de solicitudes de forma telemática, e incluso telefónica en determinados casos. Pero, además, sería conveniente que en algunos casos se eximiera de la obligación de acompañar la solicitud con aquella documentación que se pudiera obtener por otras vías con más eficiencia; y en otros casos que se eximiera de presentar la documentación justificativa con las solicitudes, y que ello únicamente fuera obligatorio a posteriori para aquellos que resulten ser beneficiarios de las ayudas, las subvenciones o unos servicios determinados.

El derecho a una buena Administración

La buena Administración es aquella organización que cumple los mandatos constitucionales y que, además de funcionar como un reloj, tiene en cuenta los

sentimientos y las circunstancias de las personas con el fin de servirles con eficacia y pronunciarse sobre sus intereses con la máxima deferencia.

Buena parte de las quejas presentadas a lo largo del año por las personas que se dirigen a la Síndica de Greuges incluyen directa o indirectamente una protesta, lamento o recriminación por la falta de información o atención sobre la tramitación de los procedimientos que han iniciado personalmente o en los que se consideran parte interesada.

Estos comportamientos motivan que haya personas que perciben que la Administración no favorece la realización de sus derechos. Fruto de la experiencia de la Sindicatura, se puede afirmar que casi siempre cuando un ciudadano airado, o fuertemente enfadado, por una resolución administrativa adversa o por lo que considera un maltrato de la Administración, recibe la explicación razonada de las causas y la fundamentación de la actuación administrativa cambia dicha percepción, aunque no se le haya dado la razón.

Tampoco se han detectado evidencias del mito urbano del afán recaudador de dinero por la vía de imponer multas, aunque sí se puede decir que la intervención sancionadora es más intensa en unaa materias que en otras en las que se echa en falta la misma diligencia (disciplina urbanística o conservación de viviendas).

Esta Sindicatura considera que existe una serie de buenas prácticas, que además son obligadas por mandato legal, que ha sido preciso recordar frecuentemente en las decisiones dictadas por la Síndica de Greuges:

- No descuidar jamás y aplicar siempre en la relación con el público los principios de buen servicio referenciados en el artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común: información, identificación, acceso a documentos, receptividad de alegaciones, lengua, trato deferente, etc., y sobre todo el principio de facilitación de trámites para el ejercicio del derecho y del cumplimiento de deberes.
- Reconocer y aplicar los principios de buena fe y confianza legítima en las relaciones con el administrado.
- En los expedientes por infracciones administrativas, el hecho de tener siempre en cuenta el principio de presunción de inocencia salvo prueba en contra, y procurar que la única prueba que se considere no sea la presunción de veracidad del funcionario denunciante.
- En la aplicación de sanciones, el seguir los criterios de proporcionalidad establecidos por ley para la graduación de la sanción (intencionalidad, reiteración, perjuicios causados, reincidencia) entre los importes máximo y mínimo. Igualmente hay que tener en cuenta que el pago de la sanción no debe resultar más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de la norma infringida.
- Que las alegaciones sean objeto de un estudio riguroso, a los efectos de fundamentar suficientemente las resoluciones y de acertar en las decisiones para que –además de justas– sean convincentes, y el interesado no tenga que desconfiar de ellas y lanzarse a un recurso innecesario.

- Que en las resoluciones consten siempre bien explicadas las vías de recursos posibles, y que en la práctica de las notificaciones se efectúen todas las comprobaciones posibles de las direcciones que constan en los ficheros accesibles, cuando se ha comprobado que la primera notificación efectuada ha sido infructuosa.
- Que los recursos administrativos sean un verdadero segundo análisis del problema. Todos nos podemos equivocar, también la Administración, y los recursos administrativos son fórmulas establecidas para garantizar el acierto de las resoluciones, para garantizar que los interesados han sido escuchados y que su causa y razón han sido analizadas objetivamente.

RECOMENDACIONES

- Aplicar criterios de economía administrativa en la instrucción de expedientes administrativos, no pedir más documentación que la que sea estrictamente necesaria y no pueda ser obtenida de otros archivos o expedientes oficiales.
- Establecer un código de buenas prácticas en la instrucción de los expedientes administrativos que lleve a dictar las resoluciones en términos de seguridad jurídica plena y convincentes para los ciudadanos, de forma que los hechos estén bien acreditados y los fundamentos de derecho bien claros, y que las resoluciones se puedan ejecutar inmediatamente sin que sea obstáculo la presentación de recursos dilatorios.
- Reglamentar las prestaciones sociales de carácter económico y asistencial para someterse a la ley y al derecho, ello sin perjuicio de la necesaria discrecionalidad técnica en favor del interesado, tal y como se dice en el capítulo de servicios sociales.

2.3.2.3. Responsabilidad patrimonial

Las quejas recibidas sobre responsabilidad patrimonial son sobre todo demandas de información sobre los requisitos necesarios para formular una petición de responsabilidad patrimonial por una caída en la vía pública o en el transporte público o por daños a vehículos motivados por la poda de árboles o por el desguace. Se ha pedido informe al departamento correspondiente cuando el ciudadano ha presentado la queja por la falta de respuesta de la Administración o por el resultado insatisfactorio de la tramitación y resolución del expediente.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 169/09

Una ciudadana presentó una queja porque su petición de responsabilidad patrimonial por una caída sufrida al salir de un centro comercial por el mal estado de una acera, después de cuatro años de haberse iniciado el expediente, todavía no había sido resuelta.

El informe que el Distrito facilitó a la Síndica de Greuges confirmó que a causa de unos informes técnicos contradictorios no se había podido concretar si la responsabilidad pertenecía al Ayuntamiento o al centro comercial. También indicaba que, en el momento de responder el informe, una vez confirmada la responsabilidad municipal, se había tramitado el expediente y se encontraba en fase de presentación de alegaciones por parte de la ciudadana.

La Síndica de Greuges recomendó que se prosiguiera con la tramitación del expediente hasta que se dictara resolución, y estimó la queja por el tiempo anormalmente excesivo de la tramitación, dado que este obligó a la ciudadana a dirigirse tanto presencialmente como por escrito a la Administración para obtener una respuesta.

Expediente n.º 180/09

Una ciudadana presentó una queja porque no había recibido respuesta a la petición de responsabilidad patrimonial presentada en enero del 2008 por una caída en el interior del Ayuntamiento, en concreto en la escalera de salida de la puerta principal de la plaza Sant Jaume.

Los datos del informe del departamento correspondiente recibido por la Síndica de Greuges y el estudio de la queja confirmaron que el expediente estaba en trámite y que las derivaciones entre el sector y el distrito habían motivado el retardo.

La Síndica de Greuges estimó la queja por el retardo en tramitar el expediente, y pidió ser informada de la resolución que se adoptara. Finalmente, la Administración municipal estimó la petición de la ciudadana.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

En la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial la Administración cada vez más matiza el nexo causa-efecto. Aunque la carga de la prueba es responsabilidad del ciudadano, la Administración valora prioritariamente los informes técnicos municipales ya que son el elemento indispensable para establecer dicha conexión. También va incorporando gradualmente la figura de la concurrencia de culpa, lo que permite una modulación de la indemnización. Pero a veces olvida la importancia determinante del factor tiempo y dilata la tramitación del expediente, como se ha visto en los casos expuestos.

El articulado del Reglamento de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial establece que, transcurridos seis meses desde el inicio del procedimiento, o el plazo que resulte de añadir un periodo extraordinario de prueba sin resolución expresa, la petición podrá entenderse como desestimada. Por lo tanto, es evidente que el tiempo juega un papel esencial en la resolución de estos expedientes.

Una demora de la Administración puede generar una cierta indefensión e incertidumbre porque el afectado ignora si se trata de una demora en el tiempo debida a problemas de tramitación o a la lentitud de la Administración o si, en cambio, se trata de una resolución desestimatoria tácita. Por lo tanto, el ciudadano desconoce si tiene abierta la vía del contencioso administrativo. Además, esta lentitud en la resolución también provoca que el afectado tenga que perder tiempo pidiendo información o reclamando, presencialmente o por escrito, al departamento correspondiente sin recibir ninguna respuesta escrita resolutive que le permita adoptar otras acciones legales. Esta situación se agrava cuando la petición del afectado tiene que repetirse varias veces. Por eso, como en otros ámbitos, la Síndica de Greuges insiste en la demanda de una tramitación más ágil de los procesos administrativos, una de las bases de los principios de la buena Administración.

RECOMENDACIÓN

- Tomar las medidas necesarias para evitar los casos de demoras excesivas en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial.

2.3.3. Actividad económica, licencias y tributos

EL MARCO NORMATIVO

I. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce la libertad de empresa de acuerdo con el derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales (art. 16).

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

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

El Estatuto de Cataluña ratifica que corresponde a los gobiernos locales, en el marco que establece la normativa reguladora del sistema tributario local, la competencia para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos, sin perjuicio que la pueden delegar a la Generalitat y que puedan participar en la Agencia Tributaria de Cataluña. Hay que tener presente el Decreto de la Generalitat 106/2008, de 6 de mayo, de Medidas para la Eliminación de Trámites y la Simplificación de Procedimientos para Facilitar la Actividad Económica.

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

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

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

a) “Establecer los presupuestos de forma que las previsiones de los ingresos y los gastos puedan hacer efectivos los derechos enunciados en esta Carta, pudiendo implantar a dicho efecto un sistema de “presupuesto participativo”. La comunidad de ciudadanos y ciudadanas, organizada en asambleas de barrios o sectores o incluso en asociaciones, podrá, de esta forma, expresar su opinión sobre la financiación de las medidas necesarias para la realización de estos derechos.”

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

V. Como normas municipales de Barcelona más destacadas, hay que mencionar las siguientes ordenanzas:

- Ordenanza Municipal de las Actividades y Establecimientos de Concurrencia Pública.
- Ordenanza Municipal de Actividades y de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Barcelona.
- Ordenanza sobre la Protección, Tenencia y Venta de Animales.
- Ordenanza de Policía de Avituallamiento sobre Panaderías.
- Ordenanza sobre los Establecimientos de Venta de Artículos de Pirotecnia.
- Ordenanza sobre las Condiciones Técnicas y Zona de Ubicación de las Instalaciones destinadas a la Producción y Comercialización del Pan y Pastelería.
- Ordenanza de Establecimientos y Centros de Comercio Alimentario.

LAS QUEJAS

Actividad económica, licencias y tributos	Número de quejas
Actividad económica	30
Licencias de actividad	18
Tributos	28
Total	76

En el apartado de actividad económica, licencias y tributos, la Síndica de Greuges ha recibido 76 quejas.

En total se han resuelto 72 quejas (4 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 9 expedientes.

2.3.3.1. Actividad económica

Durante el año 2009 la mayor parte de las quejas recibidas sobre actividad económica, excepto dos, se han resuelto con asesoramiento puesto que o bien hacían referencia a cuestiones no competenciales sobre consumo, y entonces se han derivado principalmente a la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC), o bien tenían que ver con problemas laborales de despido

o jubilación, con temas de carácter civil sobre herencias o con publicidad engañosa.

Las dos quejas que se han resuelto mediante informe pertenecen al ámbito de la Junta Arbitral de Consumo; en el primer caso, una ciudadana se mostraba en desacuerdo con el procedimiento utilizado por la Junta, en concreto por el informe pericial para resolver un conflicto con una tintorería que había estropeado un abrigo de su propiedad. El segundo caso se explica con más detalle en el apartado siguiente.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 577/08

Un ciudadano interpuso una reclamación ante la Junta Arbitral con motivo de la factura de reparación de un automóvil que estaba en garantía. Dado que no estaba de acuerdo con la resolución de la Junta solicitó la corrección del laudo; el laudo se corrigió en parte y el ciudadano insistió en solicitar la corrección completa y, también, la motivación del laudo. La Junta Arbitral se ratificó en la resolución dictada, informó al interesado que podía interponer acción de anulación ante la Audiencia Provincial y le explicó que el arbitraje en equidad no requería motivación.

La Síndica de Greuges pidió a la Junta Arbitral de Consumo información sobre el procedimiento, los plazos y el motivo de la falta de fundamentación del laudo.

La Síndica de Greuges no puede valorar el contenido del laudo, que produce efectos de cosa juzgada; pero, una vez obtenida toda la información, sí puede valorar el procedimiento seguido para dictar el laudo, que considera ajustado a derecho, en cuanto a la forma y la manera en que se ha dado respuesta a los escritos del ciudadano; por dicho motivo, recomendó a la Junta Arbitral de Consumo que informara a los ciudadanos que soliciten su intervención sobre la posibilidad de realizar un arbitraje en derecho o en equidad y de los efectos de uno u otro, información que debería figurar en los formularios que se facilitan al ciudadano.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La Junta Arbitral es una vía de solución de los conflictos, extrajudicial, rápida, gratuita e imparcial, y estos adjetivos no pueden verse distorsionados por una información deficiente. El ciudadano tiene que conocer las dos posibilidades de arbitraje y escoger la que estime más conveniente, puesto que en el arbitraje en derecho los árbitros tienen que ser licenciados en derecho y los laudos tienen que estar motivados de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso; en cambio, el arbitraje en equidad no está sujeto a normas específicas sino que, una vez garantizados los principios de audiencia, contradicción e igualdad de las partes, se resuelve el asunto en equidad. El ciudadano también debe saber que se puede acudir a la Audiencia Provincial de Barcelona, pero únicamente para resolver cuestiones formales y de procedimiento.

2.3.3.2. Licencias de actividad

Las quejas sobre licencias de actividad se han referido a la falta de respuesta a las demandas de inspección de un local que generaba molestias, a la reiteración de las molestias de una actividad que no tenía licencia, a la petición al Ayuntamiento para que hiciera cumplir la orden de cese dictada contra una actividad, a la falta de respuestas ante las alegaciones presentadas por problemas de ruido, a la disconformidad con la retirada de la licencia de velador, a la actuación ante la existencia de un *meubl * en un piso vecino o a la falta de respuesta a las solicitudes con relaci3n a la licencia de actividad de una cafetería.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 506/09

Una ciudadana present3 una queja en la que denunciaba la falta de licencia de la actividad que se realizaba en un *meubl * ubicado en su escalera de vecinos y por las molestias que ocasionaba.

En el seguimiento de la queja se constat3 que, en octubre de 2007, unos agentes de la Guardia Urbana intervinieron de oficio en dicho piso y comprobaron que en él se desarrollaba la actividad denunciada por los vecinos, sin ningún tipo de licencia. A partir de esta fecha, el Distrito dict3 varias 3rdenes de cese, pero los responsables de la actividad ilegal presentaron recurso a todas estas 3rdenes. En julio de 2009, estaba pendiente de firma la resoluci3n del último recurso interpuesto por los titulares de la actividad. El Distrito manifest3 que su intenci3n era poder llegar a precintarse la actividad.

La Síndica de Greuges estim3 la queja porque consider3 que la incompatibilidad de usos, entre el uso residencial y la actividad de prostíbulo, generaba molestias a los vecinos, y también porque desde el año 2007 la Administraci3n conocía la existencia de esta actividad ilegal y, si bien había efectuado actuaciones administrativas encaminadas al precinto de la actividad, el procedimiento se había dilatado en el tiempo y los vecinos no habían obtenido ninguna soluci3n definitiva. Por eso, la Síndica de Greuges pidi3 al Distrito que prosiguiera con las actuaciones hasta llegar a dictar una resoluci3n definitiva que evite las molestias que la actividad ilegal generaba a los vecinos del inmueble.

VALORACI3N DE LAS QUEJAS

La actuaci3n municipal ante las quejas de los vecinos

Gran parte de las quejas recibidas se refieren a la falta de actuaci3n o tolerancia municipal en lo que se refiere a actividades de concurrencia pública que funcionan sin permiso o que superan los límites de los permisos otorgados para desarrollar una actividad.

En el caso descrito sobre el prostíbulo, además de las molestias que la actividad generaba por sí misma, hay que tener presente que en estos casos existe una amplia normativa que permite la actuaci3n municipal contra este tipo de actividades.

Por un lado, es una actividad considerada como clandestina según el supuesto que regula el artículo 41.5 de la Ley 3/1998, de Intervención Integral de la Administración Ambiental.

Por otro lado, la Ordenanza Municipal de las Actividades y de los Establecimientos de Concurrencia Pública de Barcelona, aprobada por acuerdo del Consejo Plenario del 11 de abril de 2003, en su artículo 72 dispone, como también lo hace la OMAIA, textualmente que “cuando la imposición de la sanción obedezca a la falta de licencia municipal, al incumplimiento de las condiciones de la licencia o de cualquier otro requisito normativo necesario para poder poner en marcha o mantener en funcionamiento el establecimiento, local o recinto o realizar en él el espectáculo o la actividad recreativa de que se trate, la imposición de la sanción vendrá acompañada de la orden de clausura de la actividad dictada por el Ayuntamiento, la cual se llevará a cabo y se mantendrá hasta que los interesados no hayan legalizado la situación, si ello es posible.”

Sigue diciendo la Ordenanza que, en cualquier caso, la falta de licencia de un establecimiento de concurrencia pública puede dar lugar a un expediente no sancionador, cuya instrucción puede ordenar el cierre cautelar, y que, si procede, puede finalizar con una resolución de cierre definitivo si la actividad no es susceptible de adecuarse a las previsiones de dicha Ordenanza o bien, por causas imputables a los interesados, no se obtienen las preceptivas licencias.

Por eso, es necesario reclamar al Ayuntamiento que ejerza con eficacia sus competencias, dado que la competencia de los órganos administrativos es irrenunciable y tiene que ser ejercida con eficacia y pleno sometimiento a la Ley y al Derecho.

Un caso parecido en el que es aplicable parte de esta legislación está recogido en el expediente número 284/09. Unos vecinos presentaron una queja por las molestias que les ocasionaba una actividad de restauración, y cuestionaban su legalidad porque había caducado la licencia que tenía concedida.

Según la comunidad de propietarios afectada, en el año 2006 el Ayuntamiento había concedido una licencia al titular de los bajos para ejercer la actividad de “bodega degustación”, actividad que generó diversas molestias que fueron denunciadas por los vecinos. En diciembre del mismo año, se efectuó un cambio de licencia para llevar a cabo una actividad de “bar restaurante con servicio de *catering*”. Entonces el local se traspasó y permaneció cerrado durante un periodo superior a seis meses.

Se trataba de un local que había generado muchas molestias a los vecinos y estas habían sido constatadas por el Ayuntamiento mediante diversas actuaciones de los agentes de la Guardia Urbana, que verificaron la existencia de aparatos musicales sin limitadores y una superación en el nivel sonoro permitido, mediciones sonométricas realizadas por el Departamento de Control y Reducción de la Contaminación Acústica que denotaron un incumplimiento de la normativa vigente, y de una inspección municipal que comprobó que se estaba ejerciendo la actividad de “bar musical” sin licencia.

Las quejas de los vecinos se habían originado ya durante el año 2006 y obedecían a las molestias ocasionadas por el local pero también a los cambios de licencia producidos puesto que consideraban que el traspaso de la licencia no se ajustaba a la normativa del Plan de Usos de Establecimientos de Pública Concurrencia del Distrito ni a la disposición adicional que determina que se puede declarar la caducidad de una licencia cuando el local cese la actividad durante un periodo de seis meses. A pesar de este amparo normativo, el Distrito no declaró la caducidad de la actividad y el local permanecía en situación de “local disponible en alquiler”. Por eso, los vecinos reclamaban que, si se alquilaba, no se volviera a permitir la misma actividad. El Distrito asegura que tenía la intención de iniciar un procedimiento de revocación de la licencia, pero no lo hizo cuando legalmente le habría correspondido.

En casos como este, el Ayuntamiento tiene que velar por el cumplimiento estricto de las condiciones de funcionamiento de la actividad, y en el caso de incumplimientos tiene que reaccionar e imponer las medidas que sean oportunas para restaurar la legalidad. Dichas medidas tienen que adoptarse de acuerdo con los principios de proporcionalidad y eficacia, y es preciso evitar, en todos los casos, que la comisión de infracciones pueda beneficiar al infractor.

Este principio de proporcionalidad exige la adopción de medidas adecuadas a la gravedad de las infracciones, y hay que aplicarlo teniendo en cuenta diversas circunstancias como la intensidad o la reiteración en la conducta. El principio de eficacia exige una respuesta puntual y expeditiva ante el infractor, en tutela del interés general y de los derechos de los ciudadanos afectados. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que el retraso o la pasividad en el ejercicio de la competencia restauradora implica una clara infracción de este principio, y que ello afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos (STC 136/1995, de 25 de septiembre).

En este caso, se trata de una actividad que, a pesar de estar autorizada, de forma reiterada superó el nivel de ruido permitido y también se ejerció en el local una actividad para la que no se disponía de licencia. Finalmente, el Ayuntamiento reaccionó ante el incumplimiento, tramitó el correspondiente expediente sancionador y precintó la actividad. Así, no puede considerarse que el Ayuntamiento haya llevado a cabo una dejadez de sus funciones, pero sí las ejecutó con laxitud.

Este es un caso, pero en muchos otros supuestos motivo de queja y que planteaban cuestiones similares, después de diversas actuaciones municipales tampoco se ha conseguido el cese de la actividad. Por lo tanto, han persistido las molestias a los vecinos. Por eso hay que hacer notar que la finalidad de la intervención municipal en las actividades es la protección de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos y tiene que tener en el infractor un efecto disuasorio. Sería necesario que se adoptaran las medidas preventivas para evitar que se lesionen los derechos de los vecinos, por ejemplo, someter algunas actividades que pueden ser molestas para los vecinos a licencia y

control previo; medidas que además podrían resultar más económicas para el propio Ayuntamiento.

Es de esperar que el nuevo sistema para la tramitación de expedientes de los departamentos de licencias e inspección de los distritos, que se implantará en breve, supere los déficits que actualmente sufren este tipo de procedimientos, y que se recogen también en los informes de años anteriores de la Síndica de Greuges.

RECOMENDACIONES

- Efectuar siempre con diligencia, y dentro del plazo reglamentario, el control previo y preventivo de actividades.
- Velar por los derechos de los vecinos adoptando medidas cautelares suspensivas cuando una actividad no disponga de la autorización preceptiva.
- Ejercer con eficacia las competencias municipales antes los incumplimientos denunciados por los vecinos y adoptar las medidas más expeditivas y eficaces.

2.3.3.3. Tributos

La mayor parte de los asesoramientos o resoluciones directas en materia de tributos ha hecho referencia a problemas con el impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM), el impuesto de bienes inmuebles, vados, embargos por tasas y precios públicos. También se han resuelto algunas quejas siguiendo las directrices marcadas, en otras ocasiones, por el Consejo Tributario, por ejemplo una queja sobre una petición de exención del IVTM con efectos retroactivos. Los informes municipales solicitados por la Síndica de Greuges han hecho referencia a tasas pagadas por duplicado o a un local que no era propiedad de la persona a quien cobraron el importe.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 581/08

Una ciudadana presentó una queja porque fue sancionada por no presentar la declaración de autoliquidación del impuesto de incremento del valor de los terrenos de un aparcamiento. La ciudadana afirmaba que, en los trámites que llevó a cabo en una oficina de atención al ciudadano, presentó la escritura de venta de un piso y un aparcamiento y un funcionario le entregó el impreso con los datos mecanizados, ella completó los datos personales y abonó el importe del impuesto indicado sin comprobar que no incluía la venta del aparcamiento. Posteriormente, recibió una notificación correspondiente a la liquidación con un recargo del impuesto que no había abonado y la notificación de un expediente sancionador. La ciudadana abonó la autoliquidación del impuesto correspondiente al aparcamiento y presentó un escrito en el que solicitaba la

devolución del recargo y la anulación del expediente sancionador. La petición fue desestimada pero el importe del expediente sancionador fue reducido en un 30 %.

La oficina de atención al ciudadano informó del protocolo para cumplimentar el impreso de autoliquidación de los impuestos de incremento del valor de los terrenos e indicó que el impreso se entrega cumplimentado al ciudadano con los siguientes datos: 1. Fecha de adquisición y fecha de transmisión del objeto tributario. 2. Identificación completa del objeto tributario. 3. Coeficiente de propiedad. Los datos los proporcionan los interesados mediante la presentación de la escritura de propiedad. Por cada objeto tributario se emite un impreso de autoliquidación. El resto de datos personales y de transmisión los rellena manualmente el interesado una vez tiene el impreso para el objeto tributario que haya solicitado.

La Síndica de Greuges estimó en parte la queja porque la información que la oficina de atención al ciudadano facilitó era incompleta, lo que generó un error no imputable únicamente a la ciudadana, a pesar de que lo podía haber detectado en el mismo momento; a causa de este error, la ciudadana ha tenido que abonar una deuda tributaria con recargo y una sanción administrativa. La Síndica de Greuges también sugirió al Instituto Municipal de Hacienda que revisara el expediente sancionador puesto que consideraba que la intervención errónea de la oficina de atención al ciudadano tuvo como consecuencia que se realizara una liquidación incompleta.

Expediente n.º 261/09

Una ciudadana presentó una queja porque fue denunciada por una infracción a la Ordenanza del Uso de la Vías y Espacios Públicos por “colocar veladores en un bar sin licencia”, no recibió la correspondiente notificación y se inició un procedimiento de embargo.

La Síndica de Greuges indicó al órgano gestor del expediente que la ciudadana no era la propietaria del local, sino que era la madre de la propietaria y que nunca había recibido las notificaciones.

La Síndica de Greuges estimó la queja, el Distrito revisó el expediente y, al comprobar el error, anuló la sanción y pidió al Instituto Municipal de Hacienda que iniciara expediente de devolución de ingresos indebidos.

Expediente n.º 857/09

Una ciudadana se dirigió a la Síndica de Greuges para formular una queja porque consideraba que, a pesar de cumplir con las condiciones para poder estar exenta del IVTM, no se le había reconocido la exención por haber efectuado la solicitud de forma extemporánea.

La ciudadana consideraba que el derecho a obtener un beneficio fiscal está reconocido por ley y la exigencia de temporalidad que establece la Ordenanza es de imposible cumplimiento dado que la solicitud no se puede formular hasta que no se tiene el reconocimiento legal de discapacidad, que tiene que entregar el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS), y dicha entidad tardó dos años y medio para completar el expediente y acreditar *erga omnes* la discapacidad.

Conocida por la Sindicatura la doctrina del Consejo Tributario del Ayuntamiento de Barcelona, la Síndica de Greuges desestimó la queja mediante resolución directa sin pedir informe al Ayuntamiento, porque este tiene establecido en las ordenanzas fiscales que la exención se aplica desde que se solicita y cuando concurren las circunstancias que la hacen viable, y no desde que se dan las circunstancias de hecho de disponibilidad de vehículo y de declaración de la discapacidad, sin que se tengan en cuenta los efectos retroactivos de dicha declaración.

Aun así, la Síndica de Greuges pidió que se modificaran las condiciones establecidas en la Ordenanza fiscal 1.2 reguladora del IVTM y que se dispusiera la retroactividad expresa en el momento de concurrencia de los dos requisitos jurídicos personales: reconocimiento oficial de la discapacidad y titularidad exclusiva del uso del vehículo.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El expediente descrito de una queja del año 2008 cerrada el 2009 permite observar las consecuencias derivadas de una información incorrecta. En este caso, y en otros, a pesar de que hay que tener en cuenta la responsabilidad del ciudadano, hay que considerar que los errores causados por una información deficiente deben ser asumidos por la Administración.

En materia de tributos, una de las cuestiones más interesantes que hay que solucionar con el fin de garantizar el derecho a una buena Administración es la controversia en torno a la retroactividad de la exención del impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM) para los conductores discapacitados.

De entrada, es preciso recordar que, según lo que establece el Reglamento de la Síndica de Greuges, la supervisión de la actividad municipal en materia de derechos y deberes tributarios está reservada al análisis y dictamen del Consejo Tributario de Barcelona, y la institución no puede intervenir sobre el fondo del problema aunque puede supervisar el funcionamiento de dicho órgano. Para su crédito científico, los dictámenes del órgano consultivo tributario son seguidos habitualmente por el Instituto Municipal de Hacienda, a pesar de no ser vinculantes, y por lo tanto la intervención de la Síndica de Greuges se limita a comprobar que el expediente se ha tramitado correctamente y que el resultado es, como mínimo, congruente.

En los dos casos presentados, relativos a quejas por esta cuestión, la Síndica de Greuges tuvo que desestimar el amparo solicitado porque las resoluciones del Instituto Municipal de Hacienda han sido fruto de la aplicación cartesiana del derecho positivo vigente; pero esta desestimación no implica que la situación jurídica final generada por la aplicación de la norma municipal (ordenanzas fiscales) y por el dictamen del Consejo Tributario se tenga que considerar justa porque el derecho a la exención establecido por ley en beneficio del ciudadano resultó irrealizable. El origen del problema tenemos que situarlo en la norma municipal que permite aceptar pasivamente un incumplimiento negligente de otra Administración en perjuicio del contribuyente barcelonés.

En el caso del ejemplo ilustrativo (expediente n.º 857/09), la situación que referimos es la imposibilidad de poder disfrutar de la exención del impuesto desde el mismo momento en que se tiene derecho porque una Administración (la municipal) exige reglamentariamente que junto con la solicitud de exención se aporte un documento que otra Administración (la autonómica) no ha entregado dentro del plazo en que está obligada a hacerlo, al mismo tiempo que una tercera Administración (la estatal) determina que los efectos de la

exención tienen que ser retroactivos en el momento en que se cumplan las condiciones reglamentarias.

El documento acreditativo de la discapacidad imprescindible para el reconocimiento de la exención puede tardar más de dos años a ser entregado, a pesar de que el plazo legal para llevarlo a cabo es de tres meses, y el silencio administrativo tiene efectos negativos. Así, el incumplimiento del ICASS impide formalizar la solicitud dentro del plazo que exige la ordenanza fiscal, que establece que los efectos de la exención son a partir del momento en que se pide, y no se reconocen efectos retroactivos.

El Síndic de Greuges de Catalunya ha resuelto, en situaciones parecidas, y según la normativa estatal, que los efectos retroactivos tienen que ser reconocidos.

Por lo tanto, no se puede considerar como buena la Administración municipal que, conociendo el desfase crónico del ICASS, no arbitra soluciones normativas propias para no perjudicar al ciudadano, a pesar de que la culpa de la frustración del derecho del contribuyente tenga origen en la entidad gestora de la seguridad social, el ICASS, cuando resuelve los asuntos encomendados muy tardíamente.

Así pues, reiterando la recomendación efectuada en el expediente de referencia, tenemos que advertir al Ayuntamiento que, a pesar de la obligada desestimación de la queja porque la actuación del Instituto Municipal de Hacienda se había ajustado a la norma, es preciso remover el obstáculo reglamentario que impide el disfrute del beneficio fiscal considerado, y que modifique a estos efectos los resultados establecidos por las ordenanzas fiscales, así como que disponga la retroactividad expresa en el momento de concurrencia de los dos requisitos jurídicos personales: reconocimiento oficial de la discapacidad y titularidad exclusiva de uso del vehículo.

Por otro lado, en el ámbito de tributos, hay que recordar que la Síndica de Greuges supervisa posibles errores de los trámites procedimentales, como es el caso de los dos expedientes mencionados, puesto que es el Consejo Tributario quien tiene la competencia sobre el alcance de la normativa aplicable y es el encargado de emitir dictamen sobre los recursos de los contribuyentes en materia de gestión, inspección y recaudación de tributos.

2.3.4. Función pública

EL MARCO NORMATIVO

I. La DUDH reconoce el derecho de acceso, de toda persona, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas en su país (art. 21.2).

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

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

- La competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y organización de la función pública, salvando las competencias estatales para el desarrollo de los principios ordenadores de la ocupación pública, sobre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.
- La competencia exclusiva, en materia de personal laboral, para la adaptación de la relación de los puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de dicho personal.

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

Normativa estatal:

- Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que regula complementariamente las Relaciones Laborales en el Seno de la Función Pública.

Normativa autonómica:

- Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, de Ordenación y Regulación de la Función Pública de la Administración de la Generalitat y de las Corporaciones Locales, modificado por diversas normas posteriores.
- Ley 8/2006, del Parlamento de Cataluña, de 5 de julio, de Medidas de Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Cataluña.

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

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

- se dotará de instrumentos para la evaluación de su acción municipal y tendrá en cuenta los resultados de dicha evaluación;

- asume la obligación de transparencia, publicidad, imparcialidad y no discriminación de la acción de los poderes municipales;
- llevará a cabo una gestión rigurosa de los contratos municipales y del gasto municipal;
- llevará a cabo la selección de funcionarios, empleados y trabajadores municipales en el marco de los principios de mérito y competencia.

V. De rango municipal y de especial importancia en este tema son el Acuerdo de Condiciones de Trabajo para los Empleados del Ayuntamiento 2008-2011 (DOGC del 11 de noviembre de 2009) y las instrucciones para la aplicación del Estatuto básico del empleado público en el ámbito de la Administración del Ayuntamiento de Barcelona y de sus organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

LAS QUEJAS

Función pública	Número de quejas
Total	14

En el apartado de función pública, la Síndica de Greuges ha recibido 14 quejas.

En total se han resuelto 14 quejas (1 del año 2008). Queda pendiente de resolver 1 expediente.

Algunos motivos de queja de este apartado están relacionados con el proceso de elaboración de la lista de aspirantes a interinos y sustitutos del Instituto Municipal de Educación, con la denegación del Instituto Municipal de Educación al disfrute de los días adicionales por trienios vencidos, con los requisitos exigidos para opositar al cuerpo de la Guardia Urbana, con la información facilitada por el Ayuntamiento sobre una querrela en la que se implicaba a un trabajador municipal, con los procesos llevados a cabo en la oposición al cuerpo de Bomberos y de subalternos o con la prevención de los riesgos laborales.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º24/09

Varios trabajadores municipales presentaron una queja por la forma como se había gestionado un caso de contaminación por electricidad estática que afectaba a diversas personas en una dependencia municipal.

La Síndica de Greuges recibió un informe completo realizado por los servicios municipales y dos empresas externas especializadas que habían sido contratadas para analizar el problema y proponer medidas correctoras y preventivas. En esta dependencia municipal se habían diagnosticado seis casos de lipoatrofia semicircular causados por un excesivo nivel de electricidad estática. Por eso, desde agosto de 2008 se habían llevado a cabo diversas actuaciones sobre el mobiliario, el cableado eléctrico, el calzado de las personas afectadas y el aire ambiente en el centro de trabajo, y se había realizado un seguimiento sistemático de la evolución del problema de salud. Cinco de los seis casos diagnosticados evolucionaron satisfactoriamente pero uno de ellos no presentaba síntomas de mejora, y se le ofreció la posibilidad de cambiar de puesto de trabajo..

La Síndica de Greuges consideró adecuada la actuación del Ayuntamiento de Barcelona y desestimó la queja.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Derechos laborales

Una de las quejas destacadas de este año la presentó una trabajadora de un centro docente municipal a quien se le había denegado el disfrute de los días adicionales por trienios vencidos durante el mes de septiembre.

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece que la concesión de los días de permiso está subordinada a las necesidades y organización de la unidad donde se presta el servicio. El Ayuntamiento argumentó a la Síndica de Greuges que las condiciones de trabajo laborales y retributivas para el personal docente municipal están homologadas con las del personal docente de la Generalitat. Esta Administración había determinado que, en el caso de los funcionarios docentes, los días de libre disposición establecidos en el EBEP se consideren incluidos en los periodos de las vacaciones escolares, en los que no es exigida su presencia en el centro (Navidad y Semana Santa), dado que no se puede garantizar que en otros periodos su ausencia no genere perjuicios a terceras personas o a la organización del centro.

Excepcionalmente, este año y el anterior, el Instituto Municipal de Educación del Ayuntamiento de Barcelona (IMEB) estaba aplicando la instrucción autonómica de forma menos restrictiva y, por ello, se permitía que la disposición de estos días adicionales de trienios se pudiera realizar durante el mes de julio, puesto que se entendía que es un periodo en el que no se exige la presencia del profesorado en el centro. En cambio, en el mes de septiembre se considera imprescindible su asistencia porque es cuando se lleva a cabo la preparación y organización del nuevo curso.

Por último, el Ayuntamiento informó de que en el futuro se aplicará estrictamente el criterio marcado por la Generalitat, según el cual estos días quedan incluidos en las vacaciones de Navidad y Semana Santa, dado que se considera que no representa ninguna disminución respecto de los derechos de los trabajadores y que la función docente presenta unos rasgos característicos que comportan un régimen propio.

En atención a la argumentación expuesta, la Síndica de Greuges valoró que el Ayuntamiento había actuado de forma correcta.

Otro expediente destacado es el relacionado con una trabajadora municipal que realizó una consulta sobre su situación cuando solicitó su reingreso en el servicio activo después de una excedencia por interés particular. La solicitud de reingreso la presentó en el Ayuntamiento en el mes de octubre de 2008 mediante una instancia. Pero nunca recibió una respuesta escrita, sino únicamente verbal, en la que se desestimaba su petición y se fundamentaba en

que su categoría laboral se había extinguido y, por lo tanto, había perdido el derecho a reingresar en el Ayuntamiento.

La intervención de la Síndica de Greuges consistió en facilitar una mediación con los técnicos responsables de personal. Gracias a esta intervención se rectificó la denegación de la incorporación al servicio activo, e informaron a la Síndica de Greuges que la interesada reingresaría en el Ayuntamiento y que se le asignaría un puesto de trabajo con una categoría equivalente a la suya y con las condiciones laborales que le correspondieran. Pero, transcurridos cuatro meses, la situación seguía siendo la misma y nadie había notificado nada a la interesada. Finalmente, un año después de la solicitud, en octubre de 2009, la Síndica de Greuges recibió un comunicado en el que se la informaba de que había quedado vacante una plaza y que ello había generado la iniciación de los trámites para proceder al reingreso de la trabajadora municipal.

Es preciso indicar que la trabajadora afectada, cuando realizó la solicitud de reingreso, no pidió la relación detallada de vacantes que se hubieran producido en el cuerpo en el que pretendía la reincorporación, pero el Departamento de Personal tampoco le facilitó dicha información; por este motivo, la Síndica de Greuges no valoró la posibilidad de que la interesada pudiera tener derecho al resarcimiento de las retribuciones dejadas de percibir desde la fecha de la solicitud y la fecha real de la reincorporación.

La Síndica de Greuges valoró positivamente que el caso se hubiera resuelto con un final favorable para la trabajadora, pero constató que el procedimiento seguido desde la solicitud de reingreso había sido del todo irregular dado que prácticamente no se había hecho nada para dar cumplimiento a la solicitud. En ningún momento se notificó ninguna resolución a la interesada que le pudiera permitir ejercer sus derechos, entre otros el de recorrer la sanción administrativa. En este caso, es especialmente relevante que se trataba de un derecho efectivo de la interesada, y no de una mera expectativa de obtener un puesto de trabajo.

Durante este año, se han tratado varias quejas relativas a derechos del personal planteadas como asesoramientos. La mayoría se ha resuelto de forma favorable a las demandas de los trabajadores sin que haya sido necesaria la intervención de la Síndica de Greuges. Pero, en los casos planteados, en principio se habían denegado determinados derechos sociales que correspondían a los trabajadores, como el permiso de lactancia en un supuesto de adopción. En estos casos, es preciso ser el máximo de transparente en los procedimientos para evitar grietas en el principio de seguridad jurídica.

RECOMENDACIÓN

- Aplicar la máxima transparencia en la actuación del Departamento de Recursos Humanos, y poner mucho cuidado en que la potestad de autoorganización municipal no implique en ningún caso una grieta en el principio de seguridad jurídica.

2.4. SERVICIOS A LAS PERSONAS

2.4.1. Servicios sociales

EL MARCO NORMATIVO

I. La DUDH nos dice que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (art. 25.1). La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garanticen una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en el caso de pérdida de ocupación, según las modalidades establecidas por el derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales (art. 34.1).

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

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

- Los poderes públicos tienen que promover políticas públicas que fomenten la cohesión social y que garanticen un sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Cataluña.
- Los poderes públicos tienen que velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y de los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y de riesgo de exclusión social.
- Los poderes públicos tienen que velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables.
- Los poderes públicos tienen que garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de la asistencia sanitaria pública en los términos que establezca la ley.
- Los poderes públicos tienen que promover políticas preventivas y comunitarias y tienen que garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de los servicios sociales que las leyes determinen como básicos.
- Los poderes públicos tienen que emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y tienen que promover las políticas que garanticen el reconocimiento y efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos.
- Los poderes públicos tienen que velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas, y tienen que fomentar las relaciones interculturales mediante el impulso y la creación de ámbitos de conocimiento recíproco, diálogo y mediación. También tienen que garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguardia de la realidad histórica de este pueblo.

III. El marco legal de aplicación de estos derechos está contenido básicamente en la normativa siguiente:

- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de la Dependencia.
- Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
- Ley 10/1997, de 3 de julio, reguladora de la Renta Mínima de Inserción, y Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de despliegue de la Ley. Resolución del 9 de enero de 2009, de Actualización de Importes.
- Decreto 27/2003, de 21 de enero, de la Atención Social Primaria, referenciado como norma de acceso a los servicios por el Decreto de la Cartera de Servicios Sociales.
- Ley 13/2006, de 27 de julio, de Prestaciones Sociales de Carácter Económico con las posteriores modificaciones y actualizaciones.
- Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña, y posterior despliegue.
- Decreto 151/2008, de 29 de julio, que establece la Cartera de Servicios Sociales.
- Decreto 151/2009, de 29 de septiembre, de despliegue parcial de la Ley 18/2003, de 4 de julio, de Apoyo a las Familias.
- Decreto 284/1996, que establece el Reglamento del Sistema Catalán de Servicios Sociales expresamente declarado vigente por la nueva Ley de Servicios Sociales.

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

- Los colectivos y ciudadanos más vulnerables tienen derecho a disfrutar de medidas específicas de protección.
- Las personas discapacitadas tienen que disfrutar de una asistencia municipal particular. Hay que adaptarles las viviendas, los puestos de trabajo y de ocio. Los transportes públicos tienen que ser accesibles a todo el mundo.
- Las ciudades firmantes adoptan políticas activas de apoyo a la población más vulnerable, y garantizan a cada persona el derecho a la ciudadanía.
- Las ciudades toman todas las medidas indispensables para facilitar la integración de todos los ciudadanos, sea cual sea la causa de su vulnerabilidad, y evitar los asentamientos de carácter excluyente.
- Las autoridades municipales favorecen la creación de redes y asociaciones de solidaridad entre ciudadanos, y tienen que controlar la buena ejecución de los deberes públicos.

V. En cuanto a la normativa municipal, hay que indicar la ausencia de normativa reguladora de los servicios y prestaciones del ámbito de la atención social primaria, por lo que se otorgan o se deniegan en régimen de discrecionalidad técnica y administrativa y no de derecho.

LAS QUEJAS

Servicios sociales	Número de quejas
Atención social	48
Ley de la Dependencia	38
Personas sin techo	5
Personas discapacitadas	14
Prostitución	3
Total	108

En el apartado de servicios sociales, la Síndica de Greuges ha recibido 108 quejas.

En total se han resuelto 107 quejas (5 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 6 expedientes.

2.4.1.1. Atención social

Los servicios sociales

Las quejas relacionadas con los servicios sociales han sido presentadas por personas de diversos colectivos, como personas mayores, familias, personas sin techo o familiares de discapacitados. Los motivos de queja tienen que ver con la calidad de la atención recibida en los centros de servicios sociales, los recursos y las prestaciones sociales disponibles, la disponibilidad del servicio de ayuda a domicilio o el despliegue de la Ley de la dependencia.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 05/09

Una madre, con un hijo de 4 años, con dificultades para conciliar la vida laboral y familiar presentó una queja porque cuando cambiaron de residencia del Distrito se encontraron con que los recursos, tanto de servicios como económicos, que le ofrecieron los servicios sociales de atención primaria del nuevo distrito eran mucho más reducidos que los del anterior distrito.

La Síndica de Greuges estimó la queja por las dificultades que había tenido la promotora de la queja para recibir atención social de forma continua y por la escasez de recursos en determinados centros de servicios sociales, sobre todo los que están ubicados en los barrios más desfavorecidos. La Síndica de Greuges advirtió al Departamento de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento que no se estaba dando cumplimiento a la legislación vigente de servicios sociales en la medida en que se están denegando u otorgando prestaciones técnicas y económicas de derecho y garantizadas sin sujetarse a ninguna norma pública conocida ni a ningún procedimiento reglado. Así mismo, la Síndica de Greuges recomendó, por tratarse de una cuestión muy necesaria, que se avanzara en la redacción de la Cartera de Servicios y en su regulación, con el fin de garantizar la equidad en los recursos y servicios de obligado cumplimiento de competencia municipal.

Expediente n.º 292/09

Un ciudadano en el paro que cobraba la percepción mínima presentó una queja por el tiempo que hacía que estaba en lista de espera para conseguir una plaza en un comedor social. Iba a cenar a un comedor social pero había pedido a la trabajadora social poder comer dos veces al día y hacía dos meses que estaba en lista de espera.

La respuesta de la Dirección de Asuntos Sociales a la solicitud de información de la Síndica de Greuges hacía referencia al criterio para la gestión de las listas de espera y a la voluntad de ampliar el número de plazas en los comedores sociales, así como el estudio en curso para la creación de una tarjeta alimentaria.

Se estimó la queja porque la garantía legal establecida en el Decreto de Servicios Sociales 27/2003 y en el Decreto 151/2009, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales, no permite denegar la prestación por razones de insuficiencia presupuestaria y porque el promotor de la queja no estaba en condiciones de poder asumir el coste de una segunda comida al día. Así mismo, se recomendó la aprobación y publicación del Reglamento de Acceso de las Prestaciones de los servicios Sociales Básicos y la rápida gestión de las propuestas previstas en el Programa de Acción contra la Pobreza.

Expediente n.º151/09

Una ciudadana presentó una queja por las dificultades que tenía para contactar con su profesional de atención primaria de servicios sociales de referencia.

En el estudio de la queja se comprobó que la usuaria no había obtenido respuesta a las llamadas que había realizado al centro de servicios sociales porque durante tres días el equipo del centro de servicios sociales había asistido a unas sesiones de formación organizadas por la Dirección de Asuntos Sociales en torno a la implantación del nuevo Modelo de Servicios Sociales y el nuevo Modelo de Gestión del Ayuntamiento.

La Síndica de Greuges recomendó la puesta en marcha de un servicio telefónico que fuera eficaz para todos los centros de servicios sociales de la ciudad y que pudiera dar una respuesta rápida a las demandas de los ciudadanos. La infraestructura y organización de dichos centros debería satisfacer plenamente las demandas actuales y, por dicho motivo, son imprescindibles una revisión y mejora inmediatas de la atención al usuario.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Las quejas sobre la atención social no se diferencian mucho de las de años anteriores; a pesar de que el presupuesto municipal para recursos sociales ha aumentado, la demanda sigue superando la oferta municipal y las quejas reflejan dicha insuficiencia.

La creciente demanda de atención social, que algunos datos cifran en un incremento del 25,8 % durante el año 2009 respecto a los dos años anteriores, provoca que los centros de servicios sociales y sus profesionales se encuentren con situaciones difíciles de gestionar dado que los recursos no han aumentado de forma proporcional.

De la misma forma, la atención y la gestión de los expedientes de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), también ha agravado la situación en los centros de servicios sociales. Las quejas formalizadas por los ciudadanos reflejan un malestar bastante general por la atención social que están recibiendo. Ha habido un aumento progresivo de la ratio de profesionales, pero ello no ha sido suficiente, y tanto los ciudadanos como los equipos de profesionales piden unas mejoras significativas. Si bien estas están previstas, durante el año 2009 no se han aplicado definitivamente.

Atención en los centros de servicios sociales municipales

Las quejas sobre la atención recibida en los centros de servicios sociales municipales (CSS) se refieren tanto a la atención telefónica como a la presencial. El excesivo tiempo de espera para poder ser atendido presencialmente en el CSS es una de las quejas que se repiten año tras año, y este año se complementa con la queja para poder contactar telefónicamente. En algunos centros determinados, la falta de personal suficiente o de sustitución de algún profesional ha supuesto un tiempo de espera excesivo para poder ser atendido.

Así mismo, una queja repetida es la relacionada con el hecho de que se tarda de 36 a 48 horas –dependiendo de la semana– a contactar con la trabajadora social de referencia o incluso unas cuantas semanas para pedir hora o para hacer una consulta. La propia oficina de la Síndica de Greuges ha podido comprobar esta situación. Dado que se trata de un derecho básico del ciudadano, la Síndica de Greuges ha comunicado estas incidencias a los responsables de la Dirección de Asuntos Sociales. La respuesta recibida ha sido la voluntad de implantar un servicio centralizado de recepción de llamadas y derivación de estas, pero mientras tanto desde los centros de servicios sociales se ha confirmado la saturación de las centralitas telefónicas por la falta de personal para atender a las llamadas telefónicas ya que se da prioridad a la atención presencial.

Por ahora, las orientaciones para pedir hora de atención varía de un centro a otro, puesto que o bien es preciso hacerlo presencialmente o bien por teléfono en unas horas determinadas.

Algunas mejoras concretas, como la ampliación de líneas telefónicas, la presencia de un telefonista, la derivación de llamadas, entre otras, se podrían implantar de forma rápida. La evaluación del nuevo modelo, que incluye mejoras en la primera atención a usuario, podrá dar respuesta a este malestar actual.

Otras quejas se refieren a la calidad de la atención presencial por parte de las personas que atienden en la recepción de los centros de servicios sociales, la puerta de entrada a la atención social. La creciente demanda de atención bloquea a veces esta entrada y las posibilidades de atención del profesional se ven muy reducidas. Ello genera una falta de respuesta al ciudadano en situaciones que a menudo requieren una escucha atenta para poder dar la respuesta necesaria. Es evidente que la organización actual en muchos centros de servicios sociales no puede dar una respuesta de calidad al ciudadano ni telefónicamente ni desde la recepción de los centros.

Otro contenido presente en alguna queja pone de manifiesto la falta de coordinación efectiva entre los servicios personales implicados en el tratamiento de un caso. Se ha visto la dificultad de coordinación en las situaciones de alta médica hacia el domicilio o hacia una residencia o entre los servicios públicos y las entidades sociales del mismo barrio. Parece ser que el

trabajo en red todavía presenta dificultades de coordinación. Hay que tener en cuenta que esta coordinación será cada vez más necesaria para poder dar una respuesta satisfactoria a los ciudadanos y para racionalizar los recursos existentes.

Recursos y prestaciones

Un segundo bloque de quejas incluye la escasez de recursos o prestaciones sociales disponibles para atender a la demanda de los usuarios. Estas quejas se refieren a la prestación de servicios como los de atención domiciliaria (SAT), los de comidas a domicilio, las plazas en los comedores sociales o las ayudas económicas puntuales.

Las quejas que se refieren al servicio de atención domiciliaria (SAD), como otros años, sigue teniendo dos vertientes, una vinculada al acceso al servicio y la frecuencia con que este se ofrece, y la otra relativa a la calidad.

El acceso al SAD, así como a las comidas a domicilio, según muestran algunas quejas, se ve limitado por la falta de presupuesto. Ello provoca que tengan que crearse listas de espera para aquellas personas que, a pesar de tener el perfil adecuado y la necesidad de utilizar el servicio, no lo pueden recibir. Si bien, en cuanto al servicio de comidas a domicilio, este año se han recibido quejas referentes a la calidad de este, en cuanto al servicio de ayuda a domicilio, sí se han recibido. Básicamente estas quejas ponen de manifiesto la poca frecuencia o intensidad del servicio, la rotación de las trabajadoras familiares, la falta de información de los cambios y la escasa relación con los responsables del servicio cuando los usuarios quieren comentar alguna circunstancia vivida en su domicilio.

El año pasado, representantes sindicales del sector de trabajadores familiares presentaron una queja (expediente n.º 870/08) sobre sus condiciones laborales. En el año 2009 se resolvió la queja y se informó al Síndic de Greuges de Catalunya de la decisión tomada, puesto que también estaban tramitando una queja similar. En la nueva contrata del 2009 se incluyen mecanismos de control para garantizar el nivel de formación del personal y para supervisar de forma continua la calidad del servicio. Por eso, la Síndica de Greuges recomendó que se hiciera un seguimiento muy estricto y riguroso de dicho control y de la ejecución del servicio de atención domiciliaria por parte de las empresas. También insistió en la necesidad de velar contra el intrusismo laboral y en el hecho de que las personas usuarias pudieran participar en el seguimiento y evaluación del servicio como medidas para garantizar la calidad.

En el momento de redactar este informe, ocho meses después de la puesta en marcha de la nueva contrata del SAD, la Síndica de Greuges no ha recibido ninguna información relativa al seguimiento de la nueva etapa del SAD que permita evaluar el cumplimiento de los propósitos del Pliego de cláusulas del mes de mayo de 2009 asumidos por las empresas seleccionadas. La nueva contrata incluye temas muy importantes, entre ellos el del seguimiento y control

continuo de las empresas contratadas y el de la regulación de la atención socioeducativa, lo que favorecería un trabajo preventivo muy importante para muchas familias con menores que no pueden ofrecer un contexto estable y seguro para sus hijos.

En cuanto al servicio de asistencia telefónica (SAT), durante unas semanas se recibieron quejas porque no se instalaban aparatos de alarma telefónica. Desde la Dirección de Servicios de Acción Social se informó a la Síndica de Greuges de un paro en la instalación de aparatos por un recorte económico de una de las fuentes presupuestarias, el Imserso. Dado que este servicio es de competencia obligatoria para el Ayuntamiento, se resolvió el problema creado y el servicio volvió a activarse a mediados de septiembre de 2009.

El Modelo de Servicios Sociales Básicos de Barcelona

En el mes de febrero de 2008, el concejal de Acción Social y Ciudadanía entregó a la Síndica de Greuges un documento sobre el Modelo de Servicios Sociales Básicos de Barcelona. Este nuevo modelo todavía no se ha puesto en funcionamiento de forma definitiva, pero durante el año 2009 ya se ha experimentado en tres centros de servicios sociales. La voluntad del Ayuntamiento es que la evaluación de esta experiencia permita introducir aquellos cambios que se consideren necesarios para que pueda estar en pleno funcionamiento en el año 2012. En la implantación de este modelo, habría que tener presente algunos de los aspectos que figuran en las quejas sobre servicios sociales que llegan a la Síndica de Greuges.

Generalmente, las quejas ponen de manifiesto un cierto malestar por la atención social recibida en algunos centros de servicios sociales de la ciudad. Es muy importante velar por el mantenimiento de un trabajo social de calidad conjuntamente con la gestión de las nuevas prestaciones universales. La necesaria y obligada reglamentación de los recursos sociales de derecho no tiene que hacer perder el alma de una atención social de calidad basada en la relación asistencial.

Cuando las personas que se han dirigido a la Síndica de Greuges manifiestan su agradecimiento hacia la trabajadora social no es tanto por el volumen de los recursos que se les ha ofrecido sino por el apoyo recibido y la diligencia en sus acciones. Hay que tener en cuenta que muchas de las personas que piden ayuda a los servicios sociales es porque ya han agotado otros recursos personales y familiares. La capacidad de sentir empatía hacia el otro y de responder de forma coherente desde la profesionalidad es uno de los aspectos que los ciudadanos más valoran. Así mismo, para evitar perjuicios a los ciudadanos sería necesario preservar el funcionamiento de los equipos con todos los profesionales con la sustitución inmediata de todos los perfiles profesionales cuando sea necesaria para no dejar a personas sin atender o demorar la resolución de un caso.

Este año, la precaria situación económica de muchas familias ha supuesto un claro aumento de la demanda de atención social. Por ejemplo, se constata en algunas quejas la falta de recursos para las familias monoparentales, lo que pone de manifiesto serias dificultades para conciliar la vida laboral y la familiar, y una afectación muy importante para las familias inmigrantes. Esta situación no puede esperar a ser solucionada hasta la implantación definitiva del nuevo Modelo de Servicios Sociales Básicos.

Por otro lado, en el estudio de las quejas también se han detectado diferencias de presupuesto entre distritos y, por lo tanto, entre centros de servicios sociales, así como en la posibilidad de la obtención de ayudas y recursos. Unos determinados baremos que en un distrito dan derecho a recibir un servicio o unas prestaciones, en otros no. Ello lo han vivido ciudadanos que han cambiado de domicilio y han ido a vivir a otro distrito. Las quejas, en estos casos, han sido motivadas por el sentimiento de agravio o de discriminación de los afectados, que, además, ponen en duda la equidad en la asignación o denegación de recursos.

Es necesario, pues, regular las prestaciones obligatorias de la Cartera de Servicios Sociales. Las quejas ponen de manifiesto la necesidad de formalizar los acuerdos y pactos con el usuario por escrito en aquellas prestaciones básicas no reguladas, así como la publicación de baremos públicos para erradicar la sensación de una cierta discrecionalidad en el momento de dar o retirar servicios o ayudas de atención primaria a los ciudadanos. El agravio comparativo que se detecta entre distritos y su solución es un reto para el nuevo Instituto Municipal de Servicios Sociales, que tendría que regular las diferencias actuales entre distritos a partir de una valoración ponderada de las necesidades y de los recursos.

También hay que insistir en el malestar presente entre los profesionales de la atención primaria, malestar provocado seguramente por el aumento significativo de la demanda que ha comportado la crisis económica. Las demandas que reciben los profesionales de los ciudadanos y la escasa respuesta disponible provoca en ellos un sentimiento de indefensión tan grande que algunos de ellos animan a los usuarios a presentar una queja a la Síndica de Greuges, tal como ha sucedido este año.

La atención primara de servicios sociales a menudo atiende a muchas personas que no obtienen ninguna respuesta en otros servicios especializados que son deficitarios, como la atención a la salud mental o el acceso a la vivienda. Ello supone un coste para los trabajadores, que no tienen las herramientas para poder tratar los problemas que las familias les plantean. Por dicho motivo, resulta imprescindible la potenciación y el apoyo del trabajo en red, cuyo resultado es muy gratificante a pesar de que supone un esfuerzo para los profesionales.

El aumento de demanda social pide un incremento considerable de recursos; pero la respuesta no se puede dar más desde los servicios sociales de

atención primaria y, por dicho motivo, sería preciso buscar soluciones más allá del ámbito municipal.

Diferentes documentos enviados por los trabajadores municipales avalan esta situación de malestar y hacen propuestas de mejora que sería conveniente tomar en consideración oportunamente. El Ayuntamiento tiene que poder dar apoyo a los profesionales para que puedan atender como se merece a la población de la ciudad.

La evaluación de la experimentación de la implantación del nuevo modelo de atención social en tres centros de atención primaria de servicios sociales tiene que permitir valorar la idoneidad de las mejoras. En el momento de cerrar este informe no se disponía todavía del documento de resultados de la evaluación solicitado por la Síndica de Greuges a la Dirección de Asuntos Sociales.

RECOMENDACIONES

- Cuidar la primera atención que recibe el ciudadano en el centro de atención primaria, atención telefónica o presencial, y velar principalmente por la idoneidad y la formación de los profesionales que prestan este servicio.
- Facilitar la coordinación con las entidades y establecer con ellas convenios con el fin de complementar los recursos existentes, así como especificar claramente las funciones de cada parte para evitar duplicidades y conseguir la máxima rentabilidad profesional.
- Hacer el seguimiento y evaluación de las empresas contratadas, tal y como establece el Pliego de Condiciones, para poder valorar el cumplimiento de las empresas seleccionadas y garantizar la calidad del servicio. Velar por la promoción del SAD socioeducativo dirigido a la prevención de situaciones de riesgo en familias con menores.
- Dar prioridad a la aprobación y publicación del Reglamento de Acceso de las Prestaciones de los Servicios Sociales Básicos y la rápida gestión de las propuestas previstas en el Programa de Acción contra la Pobreza, sin perjuicio del reconocimiento de la importancia de la atención personalizada a los ciudadanos.

2.4.1.2. Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD)

El número de quejas vinculadas a la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), recibidas por la Síndica de Greuges ha sido este año de 38. A raíz del estudio de estas quejas se ha podido constatar que los tiempos de espera para obtener la prestación no ha mejorado. Desde la presentación de la

solicitud hasta la percepción de la prestación transcurre de un año y medio a dos años, si no existe ningún problema añadido. Se puede decir, pero, que, en general, la gestión no ha empeorado dado que este año se ha incrementado el número global de solicitudes tramitadas por el órgano competente.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 702/09

Una ciudadana presentó una queja por el retraso en la tramitación de la solicitud de la LAPAD. Con la información recopilada del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona se constató que la promotora de la queja había presentado la solicitud el 23 de mayo de 2008 y 17 meses después todavía no había sido valorada. El Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona, a partir de la solicitud de la Síndica de Greuges, revisó el expediente y constató un error suyo en el envío del expediente al equipo de valoración correspondiente (SEVAD). Detectado el error, se envió urgentemente el expediente al SEVAD, y la persona dependiente fue valorada el 6 de octubre de 2009.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque había sido necesaria su intervención para resolver un error en la tramitación del expediente de la promotora de la queja y recomendó que se buscara la forma de realizar un seguimiento más esmerado de los expedientes de la LAPAD en tramitación. Casi un año y medio de demora ocasiona un grave problema para las personas mayores que tienen que recibir las ayudas.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

En las quejas recibidas sobre el acceso a las prestaciones que prevé la LAPAD se ha podido constatar la falta de información general que tienen algunos sectores de la población sobre estas. Sobre todo ello ocurre con aquellas personas con menos vinculación con los servicios sociales o con poca o nula red familiar y social que las acompañen en el proceso de solicitud. La difusión, por parte de los organismos públicos, de las características de este nuevo derecho social ha sido insuficiente y resulta evidente que la explicación en los medios de comunicación ha sido muy genérica. Así, a muchas de las personas que se han dirigido a la Síndica de Greuges se les ha tenido que ofrecer información o asesoramiento o esclarecer dudas y han sido derivadas a la institución o departamento correspondiente. Así mismo, algunas de las quejas por el retraso en la gestión de los expedientes de la LAPAD han sido motivadas por el desconocimiento de los ciudadanos sobre dónde y cómo presentar la documentación, además de las causas debidas a la gestión administrativa de los expedientes.

Los retrasos de hasta dos años en la prestación acordada se ha evidenciado en diferentes fases del procedimiento administrativo de la tramitación de la LAPAD: en la valoración, en la realización del plan individual de atención (PIA) y en el cobro de las prestaciones económicas. Estos retrasos como mínimo duplican los plazos previstos en la Ley 39/2006 (LAPAD). También se confirman las consideraciones formuladas en el informe anual de la Síndica de Greuges del año 2008.

Desde la presentación de la solicitud para la valoración hasta la misma valoración del grado de dependencia por parte de los equipos de valoración

(SEVAD) tendrían que pasar tres meses. En cambio, la evaluación no se produce hasta pasados seis meses como mínimo. En los casos más graves, las causas de estos retrasos han sido diversas, algunas fruto de la acumulación de expedientes en ciertos momentos, otros por errores en las direcciones de los solicitantes, otros por dificultades en la localización de la persona dependiente o de su familiar y otros relacionados con el lugar de entrada de la solicitud.

En cuanto a la realización del PIA por la atención primaria de servicios sociales, existe todavía un desfase temporal importante entre la resolución de la valoración y el acuerdo PIA. A menudo la búsqueda de los datos económicos que tiene que facilitar el Departamento Prodep de la Generalitat se hace más lento y los expedientes tardan a ser enviados a la atención primaria para que siga el procedimiento. En el último informe de seguimiento facilitado por la Dirección de Servicios de Acción Social se pone de manifiesto un cierto retraso en la realización del PIA. Hasta el 30 de septiembre de 2009 se había realizado un 58,38 % de PIA sobre el total de valoraciones con derecho. El Consorcio de Servicios Sociales, conocedor de esta situación, puso en marcha, hasta finales del año 2009, un plan de apoyo para poder aumentar la realización de los PIA.

La Síndica de Greuges recomendó a la Dirección de Servicios de Acción Social y al Consorcio de Servicios Sociales, en diferentes decisiones, la revisión del circuito actual de los expedientes de la LAPAD, así como la introducción de las mejoras necesarias para el cumplimiento del calendario previsto por la ley.

Así pues, no se ha mejorado lo suficiente la gestión de los expedientes, todavía existen retrasos injustificados de más de un año para la valoración de un expediente o para la realización del PIA. Por lo tanto, sería preciso buscar la forma de favorecer esta eficacia en recursos materiales o personales. Desde el Consorcio de Servicios Sociales se ha informado a la Síndica de Greuges del establecimiento de diversas medidas que contribuirán a que el proceso sea más ágil, desde el traspaso de los expedientes del Prodep al Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona, para evitar el largo y costoso circuito, hasta los planes de apoyo ya citados o los cambios metodológicos en la elaboración del PIA.

Actualmente, los centros de servicios sociales todavía no pueden dar información completa a los usuarios del estado de tramitación de su expediente. Habrá que seguir las mejoras de la nueva aplicación informática DEP en los centros de servicios sociales, lo que debería permitir que se diera una información actualizada del estado de los expedientes sin necesidad de que las personas tengan que dirigirse al Consorcio de Servicios Sociales, excepto si no es para realizar un trámite imprescindible.

Un hecho importante desde la puesta en marcha de las valoraciones de grado y nivel de autonomía es que desde los equipos de valoración SEVAD se han podido detectar situaciones de riesgo que han derivado a la atención primaria de servicios sociales para que tuvieran conocimiento de ello y pudieran llevar a cabo una futura intervención.

Otro tema que figura en las quejas sobre la LAPAD que afectan a las personas mayores ha sido el de la dificultad para encontrar una plaza residencial adecuada. Sobre este aspecto, este año se han recibido dos respuestas a una recomendación de la Síndica de Greuges sobre una queja de una familia que no pudo llevar a cabo el acuerdo PIA porque la persona que tenía derecho a la prestación vivía en una residencia que no estaba debidamente registrada. La decisión de la Síndica de Greuges recomendó que se buscara la mejor solución al problema planteado. La consejera de Bienestar y Familia de la Generalitat, en respuesta a la recomendación de la Síndica de Greuges de facilitar la elaboración del PIA, informó de que, después de efectuar el traslado de los usuarios a una residencia autorizada, el equipo de atención primaria correspondiente podría elaborar los PIA de prestación económica sin perjudicar los derechos de ninguna persona, dado que el reconocimiento de esta prestación tendría efectos desde la fecha de solicitud de la prestación efectiva del servicio. Posteriormente, desde la Tenencia de Acción Social y Ciudadana se informó de que la persona afectada, después de haber sido trasladada de residencia, pudo firmar el acuerdo PIA y cobrar con efectos retroactivos la prestación económica vinculada a residencia.

A raíz de diferentes visitas a residencias públicas y privadas de Barcelona, se detectó un cambio en el perfil de los usuarios de las residencias que es bastante generalizable y que hay que tener presente en la planificación de este servicio. Cada vez más, la persona mayor va a vivir en una residencia para personas mayores cuando esta tiene una dependencia que no le permite vivir en casa. Una alta proporción de residentes son personas de más de 85 años con una salud muy precaria. Esta realidad hace que el perfil de residencia se acerque más al de centro sociosanitario, por las atenciones médicas que necesitan sus residentes. Ello no representaría ningún problema si las condiciones laborales y la formación de los trabajadores de estos centros residenciales se pudieran equiparar con las de aquellos que pertenecen a la red sanitaria. Las diferencias evidentes entre las condiciones laborales de unos y otros, a pesar de que ejercen las mismas funciones, hacen que los trabajadores con más formación abandonen las residencias para personas mayores.

De la misma forma, una visita a unos equipamientos con servicios para personas mayores demostró la idoneidad de estos para favorecer la autonomía de las personas mayores con la oferta de un apoyo asistencial. La creciente demanda de este recurso pone de manifiesto la necesidad de ampliar, en el futuro, el parque de establecimientos previsto para poder dar respuesta a todas las demandas.

Los cambios en la sociedad actual requieren un nuevo tratamiento del cuidado hacia las personas mayores, que tendría que pasar por un incremento de los servicios públicos a domicilio, por la construcción de más viviendas con servicios para las personas mayores y por la adecuación de las condiciones de las plazas residenciales al perfil predominante de persona con un alto grado de dependencia.

La sugerencia de la Síndica de Greuges al Consorcio de la Vivienda con relación a la necesidad de estudiar la demanda real de oferta residencial para personas mayores motivó una respuesta de la Concejalía de la Vivienda en la que se manifestaba que gracias a la puesta en marcha del Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial se está obteniendo información de la demanda de las personas mayores de 65 años, por lo que se está estudiando la forma más adecuada de acercar la demanda residencial específica para las personas mayores con las posibilidades de la nueva oferta.

RECOMENDACIONES

- Facilitar la recepción de la información permanente del estado de los expedientes a través de una oficina única de la LAPAD y mejorar el circuito para dar agilidad a la resolución de los expedientes.
- Recordar la obligación municipal de construir las plazas residenciales acordadas en el Convenio entre el Ayuntamiento y la Generalitat.

2.4.1.3. Personas sin techo

Las quejas recogidas este año sobre la atención social a las personas sin techo hacen referencia a los pisos de inclusión y a la intervención municipal cuando se originan problemas de convivencia con las personas sin techo.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 927/08 y n.º483/09

Una ciudadana repitió en el año 2009 una queja presentada en el año 2008 por las graves molestias que le seguía ocasionando a su familia una indigente que estaba en un solar municipal contiguo a su vivienda y por la falta de efectividad de la intervención del Distrito.

A raíz de la segunda queja, la Guardia Urbana desalojó por primera vez a la persona sin techo, momento en que intervinieron los profesionales del SIS (Servicio de Inserción Social) para atenderla. Esta rechazó los diferentes recursos que se le ofrecieron y volvió al solar. Posteriormente, hubo nuevos intentos de desalojo pero la persona sin techo siempre volvió al solar y rechazó cualquier ayuda social hasta que, finalmente, tal y como se explica en el informe del Distrito, se llevó a cabo el desalojo de la finca con la autorización judicial y su cierre definitivo.

La Síndica de Greuges estimó parcialmente la queja porque, si bien el Distrito había resuelto el conflicto con las intervenciones y las acciones apropiadas, se había tardado demasiado en ejecutarlas y no se había podido realizar el seguimiento social de la persona indigente para ofrecerle los recursos más apropiados. La recomendación de la Síndica de Greuges se basó en la demanda de más celeridad en las intervenciones y en un tratamiento más global y coordinado en aquellas situaciones en las que la intervención de diferentes servicios es imprescindible.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Entre las quejas estudiadas durante el año 2009, la Síndica de Greuges abrió una actuación de oficio para conocer el alcance de la intervención del Ayuntamiento en el vestíbulo subterráneo de la estación de plaza Catalunya - Rambla. Por un lado, se quería valorar la actuación de la Administración para devolver al espacio su uso habitual y evitar las molestias a los ciudadanos y, por otro lado, se querían conocer las características de la intervención social para encontrar una ubicación adecuada a las personas que dormían en el vestíbulo.

En el seguimiento del caso, se ha valorado positivamente la actuación coordinada entre la Guardia Urbana, el Servicio de Inserción Social y el Servicio de Limpieza durante los meses de marzo y abril. Dicha actuación comportó que no hubiera personas durmiendo en el vestíbulo, por lo que se ha devuelto al espacio público sus usos habituales, y que los educadores sociales pudieran contactar con ellas para ofrecerles recursos sociales y asistenciales con diferentes resultados en función del grado de aceptación de estos.

El tema de la vivienda es reincidente año tras año, tanto para esta población como para la que no tiene acceso al mercado libre de viviendas. En cuanto al colectivo de personas sin techo atendidas por los servicios sociales por falta de vivienda, será preciso seguir estudiando la idoneidad de los itinerarios de vivienda actuales. El paso de los pisos puente o pisos de inclusión a pisos de mercado libre es un paso muy difícil. Los procesos de inclusión son largos y los pisos temporales dejan de serlo, lo que reduce las posibilidades de que el recurso sea utilizado por otras personas que también lo necesitan. Sería necesario que, desde el Consorcio de la Vivienda, se estudiara la posibilidad de establecer puentes entre estos pisos temporales y las viviendas de alquiler social para el colectivo de personas vulnerables económicamente con contratos de alquiler bajos pero renovables. Las personas que ocuparan dichos pisos, y con el fin de consolidar su proceso de inclusión, podrían recibir de la atención primaria de servicios sociales los recursos y el seguimiento apropiados, con la ventaja de que se podrían quedar todo el tiempo necesario, lo que favorecería la inserción social en el barrio.

La respuesta del Consorcio de la Vivienda a una sugerencia de la Síndica de Greuges en este sentido expresaba que “las viviendas destinadas a los contingentes especiales de reserva tienen que permitir el acceso a la vivienda pública a aquellas personas que provienen de otros recursos residenciales y que sus circunstancias personales no les permiten acceder al mercado privado de la vivienda”.

Las intervenciones conjuntas de diferentes equipos, Guardia Urbana, Servicio de Limpieza, Servicio de Inserción Social (SIS) y Metro, han dado buenos resultados. Pero hay que mantener una cierta continuidad con estas intervenciones en los lugares que han sido detectados como críticos porque en ellos se concentra la población sin techo, ya sea de día o de noche. Tal y como

se ha recogido de los profesionales del SIS, el trabajo con las personas sin techo es lento y progresivo, a la espera de que el transeúnte acepte alguna de las propuestas que se le ofrecen. Hay personas que no aceptan fácilmente la intervención social y entonces son necesarias medidas coordinadas con otros servicios para evitar las molestias a los vecinos de la zona y favorecer el proceso de inserción.

En los últimos años, las políticas municipales de asistencia a la población excluida se han ido consolidando con un incremento presupuestario que ha posibilitado un aumento de profesionales y de equipamientos sociales.

2.4.1.4. Personas con discapacidad

Algunas de las quejas relacionadas con personas con discapacidad hacen referencia al proceso de valoración del grado de disminución y del grado y nivel de dependencia o a la falta de prestaciones sociales, casos que ya se han comentado anteriormente. Otras quejas hacen referencia a las viviendas adaptadas y a las actividades para niños en el Zoo de Barcelona.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Una de las quejas presentadas a la Síndica de Greuges hacía referencia a las dificultades de un joven para conseguir una vivienda adaptada que había solicitado en el año 2004. A esta persona se le había adjudicado un piso adaptado dentro de la oferta de vivienda protegida pero tuvo que renunciar a ella porque en el barrio donde estaba ubicado el inmueble no podía circular con silla de ruedas a causa de la fuerte pendiente de sus calles. La respuesta que recibió del Patronato Municipal de la Vivienda ante esta situación fue que la ubicación del piso adaptado no se tenía en cuenta. Desde entonces, en septiembre de 2008, no se le ha ofrecido ninguna nueva vivienda adecuada a sus necesidades. La respuesta municipal a la demanda de la Síndica de Greuges de la situación del expediente del promotor de la queja acredita que este ciudadano está correctamente inscrito en el Registro de Solicitantes del Consorcio de la Vivienda para la adjudicación de un piso de protección oficial, pero que no ha entrado en las dos últimas promociones por no cumplir el requisito de ingresos mínimos exigido en las bases del sorteo. Con el fin de poder tomar una decisión, la Síndica de Greuges solicitó una ampliación de informe al Patronato Municipal de la Vivienda para conocer el procedimiento establecido para poder ser adjudicatario de las posibles viviendas vacantes.

Por otro lado, este año se han resuelto de forma positiva dos quejas del año pasado (expedientes n.º 07/625 y 08/107) promovidas por un colectivo de padres de hijos discapacitados porque estos no podían inscribirse en las actividades de verano del Zoo de Barcelona porque el Zoo no disponía de apoyo especializado.

En julio de 2009, el director del Zoo de Barcelona se dirigió a la Síndica de Greuges para agradecerle su colaboración y su implicación en la definición de los circuitos que se habían implantado desde el verano de 2009, y destacaba la colaboración del Instituto Municipal de Disminuidos (IMD) en la resolución de las quejas del colectivo. El Zoo de Barcelona y este colectivo de padres firmaron un acuerdo por el que se garantiza el proceso de preinscripción y la participación de los niños con discapacidad en la oferta de las actividades de verano del Zoo. La valoración que han hecho las familias que han participado en las actividades de verano del Zoo de Barcelona, después de este primer verano, es muy positiva.

El número de quejas que tienen que ver con personas con discapacidad cada vez son más puntuales y hay que reconocer el esfuerzo de la Administración para atender a este colectivo, aunque, evidentemente, siempre existan aspectos para mejorar.

2.4.1.5. Prostitución

Las quejas sobre prostitución provienen de vecinos que sufren las molestias que les ocasiona la actividad que envuelve la prostitución y la falta de actuación municipal para evitarla, sí como de los colectivos que trabajan con las mujeres que ejercen la prostitución por el trato recibido de la Guardia Urbana.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 829/08

Un ciudadano, con el apoyo de otros vecinos, presentó una queja porque en su finca había un prostíbulo que les ocasionaba molestias por la actividad que envuelve el ejercicio de la prostitución.

La decisión de la Síndica de Greuges reconoció que la actuación del Distrito fue, aunque lenta, correcta, dado que este había dado los pasos necesarios hasta llegar al precinto del prostíbulo denunciado, a pesar de que la falta de regulación clara para este tipo de locales puede provocar molestias importantes a los vecinos del inmueble afectado. Se sugirió que en la revisión de la Ordenanza de Locales de Pública Concurrencia se diera respuesta a la problemática de los prostíbulos ubicados en pisos de edificios destinados a viviendas, lo que no se produjo porque prevaleció el criterio interpretativo de no considerar estos pisos locales de pública concurrencia.

Expediente n.º 73/08

Una asociación que trabaja con mujeres que ejercen la prostitución presentó una queja sobre la actuación de la Guardia Urbana en una intervención relacionada con la aplicación de una ordenanza municipal. Las afectadas aseguraban que las maltrataron verbalmente y que tuvieron con ellas un comportamiento poco ético.

La Síndica de Greuges estimó la queja, a pesar de que el Instituto Municipal de Hacienda y el Distrito aceptaron las alegaciones presentadas y archivaron los expedientes denunciados. Ello puso de manifiesto que el hecho infractor no estaba suficientemente acreditado. La Síndica de Greuges recomendó a la Guardia Urbana

que actuara con el máximo respeto hacia las personas, sin perjuicio de hacer cumplir la normativa de la Ordenanza Municipal del Civismo cuando así lo determine la situación.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Las quejas que ha recibido la Síndica de Greuges referentes a la prostitución ponen de manifiesto las diferentes caras del problema. Están los vecinos, que se quejan por las molestias que les ocasiona la actividad que envuelve el ejercicio de la prostitución. También están las quejas promovidas por las mujeres que ejercen la prostitución. En medio de estas dos realidades, se produce el debate sobre la prohibición de la prostitución o su regulación para solucionar los conflictos que genera. Pero, a pesar de ello, en la situación actual, el Ayuntamiento puede intervenir en diversos ámbitos.

Por un lado, el Ayuntamiento tiene la obligación de cuidar de que las ordenanzas vigentes (la del civismo y la de los locales de pública concurrencia) se cumplan poniendo los medios necesarios de inspección y control para garantizar la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos. Por otro lado, en cuanto al tráfico ilegal de mujeres y las mafias, a pesar de que las competencias del Ayuntamiento no le permiten afrontar el problema por sí solo, sí puede favorecer la coordinación entre los diferentes cuerpos policiales para optimizar los recursos que a ello se destinan actualmente.

Un ámbito importante de responsabilidad municipal es la atención a las mujeres víctimas de la explotación y de aquellas que ejercen la prostitución por situaciones ajenas a su voluntad, como las dificultades económicas graves y las dificultades para acceder al mercado laboral por no tener la documentación en regla. Por eso, hay que seguir reforzando la atención social que se está dando desde la Agencia para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual (ABITS) y ampliar de forma clara sus recursos. Sería necesario impulsar programas especiales de inserción laboral que favorecieran tanto la formación laboral con becas como la coordinación con la empresas de inserción que pudieran ofrecer puestos de trabajo para este colectivo.

Actualmente, la concejalía correspondiente, a través de ABITS, promueve la celebración de unas mesas técnicas con diferentes profesionales. De la misma forma, también podría promover unas mesas políticas, ya previstas, con el fin de vincular las diferentes administraciones en la solución de los problemas que se planteen en dicho ámbito.

Este año, la Síndica de Greuges, a petición del Ayuntamiento, promovió la mediación con las entidades sociales que trabajan en torno de la prostitución para valorar y opinar sobre la conveniencia de modificar la Ordenanza Municipal de Actividades y Establecimientos de Concurrencia Pública.

En este sentido, la Síndica de Greuges considera que, después de un obligado debate social, sería necesaria una regulación parlamentaria de la ubicación de los establecimientos donde se ejerce la prostitución para que no entorpezcan la convivencia vecinal y las relaciones sociales.

Finalmente, en septiembre de 2009, la Síndica de Greuges hizo pública una nota en la que recogía sus aportaciones ante los conflictos sociales y de convivencia derivados del ejercicio de la prostitución en la calle. En la nota se recogían valoraciones tales como que el ejercicio de la prostitución en la calle no es un fenómeno nuevo, ni exclusivo, de Barcelona. Hace años que la ciudad convive con este problema, que también se produce en otras áreas urbanas. Pero, en los últimos años, la gestión de este problema se ha complicado porque la mayoría de los implicados son personas de paso por la ciudad. Por otro lado, una parte del turismo con conductas que no tendría en su lugar de origen y, por otro lado, la presencia de redes de explotación internacionales que trasladan de ciudad en ciudad a mujeres forzadas a ejercer la prostitución. Ello conlleva que sea más difícil implicar en la solución a los causantes de los problemas de convivencia derivados del ejercicio de la prostitución en la calle.

La Síndica de Greuges también insistió en la necesidad de que haya un tratamiento coordinado entre todas las administraciones para canalizar los conflictos sociales y de convivencia derivados del ejercicio de la prostitución en la calle. Sólo se puede afrontar este problema trabajando conjuntamente desde las administraciones locales, autonómicas y estatales. Cualquier iniciativa que no se tome de forma coordinada y global sólo traslada el problema de un sitio a otro. En este ámbito, la Síndica de Greuges valoró que el procedimiento y el tratamiento que se habían llevado a cabo no habían sido adecuados. No se había afrontado el problema conjuntamente, de forma global, ni había habido el liderazgo necesario para gestionar un conflicto que va más allá del ámbito municipal. El problema no se soluciona trasladando las responsabilidades de una Administración a otra o dando la culpa a las deficiencias de la legislación vigente. Tanto las administraciones locales, las autonómicas como las del Estado tienen diversas competencias relacionadas con la prostitución y, al mismo tiempo, los responsables políticos de estas administraciones son los responsables del actual ordenamiento jurídico. Así mismo, las modificaciones que sea preciso introducir en el marco legal o en las ordenanzas municipales no se pueden limitar a un municipio del área metropolitana, puesto que sólo se desplazaría el problema a un municipio vecino.

La Síndica de Greuges pidió que la polémica tendría que servir para que los responsables de las administraciones y de los grupos políticos acordaran un tratamiento integral y conjunto para gestionar los problemas que se derivan del ejercicio de la prostitución. Se ha hablado mucho del tema pero no se está cambiando nada que ayude a gestionarlo. Mientras, los vecinos que sufren los problemas derivados de la prostitución en la calle tienen que ser escuchados y tienen el derecho a obtener soluciones. La vía pública no puede ser un espacio en el que se permita la oferta de la prostitución. También la gestión de los conflictos derivados de la presencia de la prostitución en la calle tiene que hacerse contando con una participación real de los vecinos. En esta interlocución, los afectados no tienen que sufrir la descoordinación de los diferentes niveles administrativos y de competencias relacionados con la prostitución.

Como siempre se ha indicado desde esta Sindicatura, cualquier iniciativa para resolver el conflicto debe tener como punto de partida que la prostitución es un problema de base social y que, de este punto de partida, se derivan otros problemas de orden público, penal, de seguridad, de salubridad o administrativos. Solamente con medidas penales o con presión policial no se solucionan todos los conflictos que genera el ejercicio de la prostitución. Prohibir o expulsar no es la solución. Hay que recordar que la mayoría de las mujeres ejerce esta actividad como forma de subsistencia, y que en estas mujeres se suelen sumar otros problemas como drogas, enfermedades de transmisión sexual, la dificultad de ocuparse de sus hijos, los malos tratos físicos y psíquicos, la degradación personal y afectiva, o la pérdida de oportunidades laborales de futuro. Por eso, es muy difícil llevar a cabo con éxito una labor de acompañamiento a estas mujeres y ofrecerles una alternativa laboral, y más si son personas sin una residencia estable en la ciudad.

Por último, hay que recordar que ya en el año 2007 la Síndica de Greuges elaboró un informe sobre la prostitución en el barrio del Raval y que hizo públicas las recomendaciones que había dirigido al Ayuntamiento.

2.4.2. Infancia

EL MARCO NORMATIVO

I. La DUDH reconoce que la maternidad y la infancia tienen derecho a un cuidado y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos del matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social (art. 25.2).

II. La Constitución establece que “corresponde a los poderes públicos el promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas”, y dice que estos poderes públicos tienen que “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Además, el artículo 39 establece el principio constitucional rector de la política social y económica de que los poderes públicos tienen que asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y también la protección integral de los hijos, ello sin perjuicio de que los padres tienen que prestar asistencia completa a los hijos durante la minoría de edad y en los otros casos en que la ley les obligue.

El Estatuto de Autonomía ha dado un nuevo impulso con rango de ley orgánica a los derechos de los menores y a las responsabilidades públicas cuando dice: “Los menores tienen derecho a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y de su bienestar en el contexto familiar y social”, y también: “Los poderes públicos tienen que garantizar la protección de los niños, especialmente contra toda forma de explotación, de abandono, de malos tratos o crueldad y de la pobreza y sus efectos.”

III. El marco legal de la intervención pública en la atención a la infancia está presidido por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica de la Infancia, y las leyes catalanas:

- Ley 37/1991, de 30 de diciembre, de Medidas de Protección de los Menores, posteriormente modificada por la Ley 8/1995, de 27 de julio, de Atención y Protección de los Niños y Adolescentes; la Ley 9/1998, de 15 de julio, y la Ley 8/2002, de 27 de mayo.
- Ley 9/1998, de 15 de julio, del Código de Familia de Cataluña.
- Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales.

En materia de educación, los derechos están definidos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, y en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Hay que tener presentes, además, el Real Decreto 1635/09, de 30 de octubre, de admisión de alumnos en centros públicos y atención al alumnado con necesidades específicas, y también la Ley catalana 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Guarderías de Calidad.

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

- Las autoridades municipales, en colaboración con las otras administraciones, llevan a cabo todo lo que sea necesario para que los niños de grupos lingüísticos minoritarios puedan estudiar la lengua materna.
- Las familias más desfavorecidas disponen de ayudas financieras, así como de estructuras y servicios para la asistencia a la infancia y la vejez.
- Las autoridades locales adoptan todas las medidas necesarias para proteger a la infancia y la juventud y favorecer la educación sobre las base de la democracia, la tolerancia y la posibilidad de plena participación en la vida de la ciudad.

- Las autoridades locales crean las condiciones adecuadas con el fin de que los niños puedan disfrutar de su infancia.
- Los ciudadanos de la ciudad disfrutan del derecho a la educación. Las autoridades municipales facilitan el acceso a la educación elemental de los niños y jóvenes en edad escolar.
- Las ciudades firmantes se comprometen a no firmar ningún contrato municipal sin introducir una cláusula que rechace el trabajo ilegal, así como cláusulas que rechacen el trabajo de los niños.
- Las autoridades municipales alientan la igualdad en el acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y otras medidas.
- Las autoridades municipales desarrollan una educación específicamente orientada hacia el respeto de la naturaleza, en particular para los niños, y espacios lúdicos de calidad abiertos a todos los niños sin discriminación.

V. En el ámbito municipal se echa de menos una normativa reguladora de las prestaciones garantizadas por la Ley de Servicios Sociales de 2007, como los servicios de ayuda a domicilio y socioeducativos no residenciales para menores en riesgo, insuficientemente concretadas en el Decreto 27/2003.

LAS QUEJAS

Infancia	Número de quejas
Educación	21
Infancia en riesgo	14
Total	35

En el apartado de infancia la Síndica de Greuges ha recibido 35 quejas.

En total se han resuelto 34 quejas. Queda pendiente de resolver 1 expediente.

2.4.2.1. Infancia en riesgo

La mayoría de las quejas sobre la infancia en riesgo han sido presentadas por familiares de menores desamparados, de los cuales la Generalitat de Catalunya ostenta la tutela. Los familiares exponen su disconformidad con el seguimiento llevado a cabo por los EAIA (equipos de atención a la infancia y a la adolescencia) o bien con el trato que reciben los menores en los centros residenciales. La práctica totalidad de los casos estudiados por la Síndica de Greuges han sido desestimados después de que se haya comprobado que los menores recibían la atención adecuada y que las medidas implantadas eran correctas. De todas las quejas se desprende el sentimiento de dolor o de recelo de los padres ante la decisión de la Administración competente de retirada de tutela, y muchos casos están acompañados de una falta de reconocimiento de las dificultades familiares para proteger y educar a los menores.

La labor de los profesionales de los EAIA se desarrolla generalmente con una gran profesionalidad a pesar de las adversas condiciones en que trabajan.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 229/09

Las profesionales de un EAIA expusieron a la Síndica de Greuges su malestar por las deficientes condiciones de infraestructura y de recursos materiales del espacio que ocupan. La situación había sido denunciada reiteradamente a los responsables municipales correspondientes y las profesionales también lo habían expuesto en las memorias anuales del EAIA.

En el seguimiento de la queja se pudo comprobar que el espacio utilizado no reunía ninguno de los requisitos estándares establecidos en el Plan Funcional de los EAIA del 2008. No disponía de una recepción propia y adecuada al servicio. La recepción que utilizan, que es la del centro cívico, no garantiza la confidencialidad de las familias. Además, el servicio no está ubicado en un contexto institucional de control y no tiene las medidas de seguridad adecuadas. El hecho de estar ubicado en un equipamiento destinado al ocio también es inapropiado. Hay que destacar que el equipo no dispone de sala de espera, ni de sala de reuniones para el trabajo en grupo (ya sea con grupos de familias o con profesionales), ni de despacho para entrevistas en las que se pueda llevar a cabo la exploración y el diagnóstico de los padres y de los menores y las sesiones de trabajo con las familias en seguimiento. Tampoco hay lavabos de uso propio y los tres que hay para uso compartido con el centro cívico se utilizan también como vestidores para las actividades de danza y gimnasia del centro.

Antes de que se trasladara el centro de servicios sociales del barrio a otro emplazamiento, el EAIA podía utilizar de forma compartida las salas de entrevista de la atención primaria, pero en la actualidad estas dependencias su destinan a entidades de barrio y están claramente infrautilizadas. El traslado de los servicios sociales, además del inconveniente expuesto de no disponer de sus espacios, también ha comportado la imposibilidad de compartir el material fungible básico y de oficina (fotocopiadora, fax, etc.).

El anexo 9 del convenio entre el Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona expresa que el ente local tiene que aportar la infraestructura necesaria, que será adecuada tanto en condiciones materiales como de seguridad personal de los profesionales, para que el EAIA pueda desarrollar su tarea.

La respuesta municipal inicial a la petición de valoración de la queja únicamente informó de que se está trabajando para buscar posibles ubicaciones que mejoren las condiciones de trabajo de las profesionales del EAIA y de los usuarios de los servicios.

Posteriormente, el Sector de Acción Social y Ciudadanía informó de la decisión final de ubicar el servicio en otro centro de servicios sociales y de la previsión de tiempo en que se efectuará el traslado.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La creación de los EAIA en el año 1986, a raíz de la aplicación del Decreto 338/1986, de Regulación de la Atención a la Infancia y Adolescencia en Alto Riesgo Social, se hace con la finalidad de garantizar la atención a los menores, especialmente en los casos en que el entorno sociofamiliar tenga un alto riesgo social. Los EAIA se crean como servicios especializados para conseguir una mejor coordinación de los recursos existentes y dotarlos de la eficacia adecuada. Las funciones de los equipos comprenden la colaboración en la

prevención y detección de las situaciones de alto riesgo social, la orientación, el diagnóstico y la elaboración de programas individuales de tratamiento, así como el desarrollo, seguimiento y control de los tratamientos y las medidas asistenciales derivadas de los programas individuales.

El modelo de los EAIA no ha cambiado mucho desde sus inicios, a pesar de que los equipos han visto ampliamente incrementadas sus funciones. Las carencias del diseño y de los recursos de que disponen han sido ampliamente tratadas en anteriores informes de la Síndica de Greuges. El nuevo Plan de Servicios Sociales Especializados de Barcelona para el periodo 2008-2013, aprobado en el mes de julio de 2009, establece como medida a conseguir la elaboración de un nuevo modelo de servicios de atención a la infancia y la adolescencia en un plazo que termina en el año 2009. Este nuevo modelo incluye la redefinición, distribución y ordenación de funciones en los equipos y en los futuros EAIA con la clara diferenciación entre los equipos dedicados a la orientación, diagnóstico, evaluación y seguimiento de los niños y los equipos dedicados a la terapia y el seguimiento familiar. La Sindicatura sigue con interés la evolución de la nueva ordenación con la esperanza de que el cambio represente una mejora cualitativa de la tarea de los equipos y de los recursos de que disponen.

RECOMENDACIÓN

- Mejorar el funcionamiento de los EAIA dotándolos de recursos suficientes mientras no se implante el nuevo modelo de servicios de atención a la infancia y adolescencia.

2.4.2.2. Educación

Las quejas de este año relacionadas con la educación tratan temas como la falta de espacio de recreo de una escuela pública, la negativa de conceder un cambio de escuela a unos alumnos y la falta de plazas escolares de guardería infantil en general, y de infantil y primaria en un barrio. También ha sido objeto de supervisión la obligación de satisfacer determinados importes a la AMPA de una escuela. Finalmente, la Sindicatura ha vuelto a estudiar la discriminación que sufren los hijos de inmigrantes no regularizados para acceder a la educación y las dificultades de la Administración para reconducir los casos de absentismo crónico.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 473/09

La Síndica de Greuges recibió información a través del padre de una menor de 12 años que había sido desescolarizada durante todo un curso escolar. La niña había sido derivada a un centro de educación especial con el dictamen correspondiente, elaborado por el Equipo de Asesoramiento Psicopedagógico con el conforme de la maestra y de la directora, una vez valoradas sus dificultades para seguir la

escolarización en un centro ordinario. El padre, que supuestamente aceptó el cambio de escuela y la matriculó durante el proceso ordinario de preinscripción, decidió no llevar a su hija al nuevo centro al inicio del curso 2008-2009 por considerar que no se adecuaba al perfil de la menor. La Dirección del centro estableció contacto con la familia el primer día del curso y la misma semana comunicó a la inspección educativa la resistencia familiar a aceptar el cambio.

Del contraste de la queja con los diferentes órganos implicados –las directoras de los centros educativos, las responsables del EAP, las trabajadoras del equipo de servicios sociales de referencia y, por último, la responsable del Plan de Absentismo del Consorcio de Educación–, la Síndica de Greuges comprobó que el absentismo de la menor era conocido por todos los estamentos sociales y educativos pertinentes. Sin embargo, no se había incorporado a la escuela durante todo el curso 2008-2009. De forma paradójica, la menor asistía a sesiones de refuerzo escolar en la ludoteca municipal. Por eso, la Síndica de Greuges solicitó al Consorcio de Educación que informara de las intervenciones llevadas a cabo en el control de la escolarización de la menor con el detalle de las acciones realizadas por cada uno de los órganos implicados, en cumplimiento de lo que establece el Plan de Absentismo. También pidió que se informara de las alternativas que se hubieran podido valorar para la escolarización de la menor en el curso 2009-2010, dada la negativa del padre de que asistiera a una escuela especial.

El documento aportado al cabo de casi seis meses de haberlo solicitado, no informa de las acciones llevadas a cabo en el curso 2008-2009, en que la menor estuvo desescolarizada. En cuanto al curso 2009-2010, se explica que se está intentando reconducir la situación con la intervención del Consorcio de Educación, de la inspección educativa y del EAP correspondiente y que este último órgano está trabajando con la menor para poder elaborar un nuevo dictamen que fundamente la decisión final que habrá que tomar. A raíz del seguimiento de la queja, la Síndica de Greuges valoró que la escolarización en un centro especial era la mejor alternativa para la niña y, por lo tanto, estaba debidamente justificada. Pero, dado que el padre manifestaba su interés por que su hija asistiera a la escuela, a pesar de sus dificultades para seguir los aprendizajes de la escuela ordinaria, era obvio que era necesario reorientar la cuestión para encontrar una salida adecuada para la menor.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

En el informe del año pasado, la Sindicatura recomendaba que se revisara el circuito establecido por el Plan de Absentismo para valorar su eficacia y hacer un seguimiento esmerado de la intervención de los diferentes órganos implicados en dicho Plan, así como el cumplimiento de los plazos de ejecución que se hubieran acordado.

En el estudio del Plan de Absentismo se ha podido apreciar que no se establecen plazos de actuación para cada uno de los órganos implicados, lo que puede desencadenar que la atención y el tratamiento de los casos de absentismo se prolonguen innecesariamente, como ha pasado en el expediente relatado.

Con relación al acceso a la guardería infantil, el informe del 2008 de la Sindicatura exponía el agravio que sufren los hijos de familias inmigrantes que no tienen regularizada su situación dado que no puede acreditar el domicilio con el NIE. Por eso, la Síndica de Greuges había estimado las quejas relativas a dicha cuestión y recomendaba que, en aplicación del principio que sustenta la

Sentencia 236/2007 del Tribunal Constitucional, se garantizaran los mismos derechos a todos los ciudadanos. En este sentido, y teniendo en cuenta la opción que permite la normativa de preinscripción, la Síndica de Greuges solicitaba que se considerara la posibilidad de aceptar distintos documentos alternativos con los que las familias extranjeras no regularizadas pudieran acreditar la proximidad al centro para obtener la puntuación que les correspondiera, como el resto de familias.

El informe jurídico elaborado por el Instituto Municipal de Educación de Barcelona (IMEB) entregado a la Síndica de Greuges concluye que no existe ninguna restricción jurídica en la legislación que impida que un extranjero no residente pueda acceder al derecho a la educación en idénticas condiciones de un español o extranjero residente y que se pueden aceptar como medios probatorios del vínculo del alumno con la ciudad los que expone la resolución que aprueba las normas de preinscripción y matriculación y cualquier otro que acredite su residencia.

En el mismo sentido, este año la Sindicatura ha atendido la misma queja referida a las escuelas de música municipales. El documento aportado por el IMEB informa de que se dejará de considerar el NIE como único requisito para las personas extranjeras y que se concretará la documentación alternativa, documentación que la Dirección de cada centro tendrá que considerar, siempre y cuando vaya acompañada del correspondiente volante de convivencia.

RECOMENDACIÓN

- Reiterar la recomendación de revisar el circuito establecido por el Plan de Absentismo con el fin de valorar su eficacia y llevar a cabo un seguimiento esmerado de la intervención de los diferentes órganos implicados en dicho Plan porque la asistencia a la escuela es imprescindible para la integración social.

2.4.3. Inmigración

EL MARCO NORMATIVO

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

II. En cuanto a los derechos sociales, el Estatuto de Autonomía del 2006 también dice que los poderes públicos tienen que emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y tienen que promover las políticas que garanticen el reconocimiento y efectividad de sus derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica, y la participación en los asuntos públicos. Añade el Estatuto que “los poderes públicos tienen que velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas, y tienen que fomentar las relaciones interculturales mediante el impulso y la creación de ámbitos de conocimiento recíproco, diálogo y mediación”.

III. El marco legislativo lo proporciona la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social –con las sucesivas modificaciones (la última, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre)–, puesto que establece el marco jurídico de los aspectos sustantivos de la situación de las personas que no tienen nacionalidad española, que se completa con la legislación de asilo y de apatridia. En el mismo sentido, el Decreto de la Generalitat de Catalunya 188/2001, de 26 de junio, de los extranjeros y su integración social en Cataluña. En el aspecto de integración social, la competencia municipal se infiere del derecho a los servicios sociales básicos y comunitarios que la Ley de Extranjería reconoce (art. 14, el derecho a la seguridad social y a los servicios sociales): “Los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y prestaciones sociales tanto los generales y básicos como los específicos en las mismas condiciones que los españoles. Cualquiera que sea la situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.”

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

V. No existe una normativa específica para la facilitación de la aplicación del Decreto 188/2001, sobre la Integración Social en Cataluña.

LAS QUEJAS

Inmigración	Número de quejas
Total	16

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

En total se han resuelto 17 quejas (2 del año 2008). Queda pendiente de resolver 1 expediente.

Las quejas recibidas sobre inmigración se han referido, en gran parte, al plazo que utiliza el Ayuntamiento para emitir los informes de disponibilidad de vivienda en los procesos de reagrupamiento familiar, y también a la exigencia de un plazo mínimo de empadronamiento del extranjero como requisito para emitir el informe de arraigo, a la intermisión a trámite de una solicitud de asilo, a la falta de recursos sociales para personas inmigrantes, a las dificultades para obtener el permiso de residencia o el desacuerdo con la actuación de algunos consulados de España en la tramitación de expedientes de reagrupamiento familiar. Algunas de las cuestiones que los ciudadanos nos han planteado son competencia de otras administraciones y fueron derivadas.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Informe de disponibilidad de vivienda en los procesos de reagrupamiento familiar

Las condiciones de vivienda de los inmigrantes a menudo son peores que las del resto de la población: fincas que tienen más problemas de conservación y más antiguas, que disponen de menos metros cuadrados, etc. La causa es la precariedad económica de la mayoría de este colectivo, más agravada en tiempos de crisis. A pesar de este contexto, muchos extranjeros deciden traer a sus familiares más directos con el fin de poder vivir juntos. La Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social regula la figura del reagrupamiento familiar y dispone que las corporaciones locales tienen que emitir un informe de disponibilidad y vivienda del reagrupante.

Este informe tiene que hacer referencia a los siguientes aspectos: título que habilite para la ocupación de la vivienda, número de habitaciones, uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda, número de personas que la ocupan y condiciones de habitabilidad y equipamiento. Se establece un plazo de quince días desde la solicitud para emitir el informe y notificarlo al interesado. Excepcionalmente, en substitución del informe se puede presentar un acta notarial mixta de presencia y manifestaciones si es que la corporación local no ha emitido el informe de disponibilidad de vivienda en el plazo indicado.

La puesta en práctica de dicha disposición normativa ha provocado algunos nuevos problemas a los extranjeros que quieren reagruparse con sus familiares, lo que ha sido motivo de queja a la Síndica de Greuges.

El primero es el plazo en el que hay que emitir dicho informe. Más allá de suponer una garantía jurídica para el interesado, resulta insuficiente para que se le pueda dar cumplimiento si se tiene en cuenta la dinámica de los mismos procedimientos administrativos: desde que se presenta la solicitud y hasta que el informe llega al interesado se han tenido que seguir una serie de trámites (visita del personal técnico a la vivienda con el fin de evaluarla y elaboración del correspondiente informe) que difícilmente se pueden llevar a cabo con sólo quince días. En segundo lugar, la obligatoriedad de emisión del informe, puesto que se ofrece la opción de substituirlo por un acta notarial.

Las quejas que se han enviado a la Sindicatura se han referido mayoritariamente a estos dos apartados, puesto que el incumplimiento del plazo legalmente establecido para la emisión del informe ha comportado que, en muchos casos, haya sido preciso acudir a un notario con el fin de suplirlo, con el consiguiente coste económico (unos 180 euros aproximadamente).

En tercer lugar, existe la inseguridad jurídica por la utilización de conceptos indeterminados para definir el tipo de vivienda que se considera adecuada. Por eso, algunos municipios consideran que, si dispone de cédula de habitabilidad, ya reúne las condiciones básicas y no es preciso realizar la visita.

Una de las quejas que se estudiaron hacía referencia a un cambio de criterio entre dos informes municipales sobre la disponibilidad de vivienda en el marco de un procedimiento de reagrupamiento familiar. En el año 2006 se constató que la vivienda reunía las condiciones necesarias para atender a las necesidades de la familia reagrupada y se emitió un informe positivo. La segunda petición se cursó un año más tarde y el resultado fue negativo, porque se detectaron numerosas carencias de mantenimiento y limpieza, así como indicios de sobreocupación. Un año después, el interesado solicitó nuevamente el informe, y durante la tercera visita domiciliaria se detectaron las mismas carencias que en el anterior y nuevamente se emitió un informe negativo. En este caso, se resolvió que el Ayuntamiento había actuado de forma correcta. A pesar de ello, no parece demasiado razonable que el interesado no solucionara las carencias que habían motivado un informe negativo el año anterior y que volviera a solicitar otro informe. Por eso, la Síndica de Greuges pidió copia de

los informes, y en ellos se pudo comprobar la falta de concreción del informe municipal de disponibilidad y adecuación de la vivienda. El informe consistía en una ficha en la que el inspector había rellenado algunos campos correspondientes a los datos de la vivienda; la denegación se fundamentaba en: “se encuentra en deficientes condiciones de habitabilidad”, y por ello se resolvió que la vivienda no era adecuada para atender a las necesidades del reagrupante y de su familia, puesto que no disponía de las mínimas condiciones de habitabilidad. Pero en la misma ficha constaba que se había aportado la cédula de habitabilidad. La Síndica de Greuges consideró que si el afectado no había solucionado los problemas detectados en la anterior visita era simplemente porque estos no figuraban detallados en el informe.

Ante las dificultades con las que se encuentran los inmigrantes en la tramitación del reagrupamiento familiar, la Síndica de Greuges pidió al Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural que la ficha que se elabora en la visita del domicilio de la persona solicitante se ajuste rigurosamente a los aspectos inspeccionados y que los criterios que se apliquen sean lo más mesurables posible, en beneficio de la transparencia, equidad y objetividad que tiene que regir la actuación municipal.

Dificultades para solicitar el informe municipal para tramitar la residencia por arraigo

Una asociación que da apoyo a los inmigrantes presentó una queja por los requisitos que el Ayuntamiento de Barcelona exige para elaborar el informe de arraigo para regularizar la situación de los extranjeros por motivos de arraigo.

En la consulta, el departamento municipal afectado confirmó que se exigía al inmigrante un periodo de empadronamiento en el municipio de seis meses como requisito necesario para la tramitación de dicho informe. Este periodo se justifica en el principio de autonomía local y con motivo de la aplicación de una recomendación de la Delegación del Gobierno en Cataluña, y con la finalidad de resolver los problemas con los que se encuentran los ayuntamientos metropolitanos por los cambios de empadronamiento de los extranjeros entre municipios vecinos motivados por el deseo de obtener el informe municipal.

Después de estudiar la legislación aplicable y las instrucciones de aplicación de esta Ley emitidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, la Síndica de Greuges consideró que la introducción de este requisito de permanencia previa excede del concepto de autonomía local de la Carta Europea de Autonomía Local. Esta considera la autonomía local como la facultad que tienen las entidades locales de gestionar los asuntos públicos en el marco de la Ley y en beneficio de sus habitantes. En cambio, este requisito puede suponer para algunos trabajadores extranjeros una restricción de los derechos que tienen reconocidos por Ley Orgánica. Ello puede implicar una vulneración del principio de igualdad, dado que de su aplicación puede resultar un trato desigual para extranjeros que se encuentran en idéntica situación, en función del municipio en el que inician la tramitación de la regularización.

Puesto que se trata de la ejecución de una normativa de carácter estatal, también se pidió la opinión del Defensor del Pueblo sobre la aplicación de esta norma por otros municipios de características similares al de Barcelona y principalmente de aquellos que tienen una alta concentración de extranjeros y acumulan un elevado número de peticiones de informes de arraigo. En el momento de cerrar este informe, dicha petición está pendiente de respuesta.

RECOMENDACIÓN

- Elaborar el informe municipal de disponibilidad de vivienda de forma que este se ajuste rigurosamente a los aspectos inspeccionados y que los criterios que se apliquen sean lo más mesurables posibles, en beneficio de la transparencia, equidad y objetividad que tiene que regir la actuación municipal.

2.4.4. Salud, cultura y deporte

EL MARCO NORMATIVO

I. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce a toda persona el derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales (art. 35).

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

El Estatuto de Cataluña determina que, como derechos en el ámbito de la salud y el ocio:

- Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad y gratuidad a los servicios sanitarios de responsabilidad pública, en los términos que establecen las leyes.
- Los usuarios de la sanidad pública tienen derecho al respeto de sus preferencias en cuanto a la elección de médico y centro sanitario, en los términos y condiciones que establecen las leyes.
- Todas las personas, con relación a los servicios sanitarios públicos y privados, tienen derecho a ser informadas sobre los servicios a los que pueden acceder y los requisitos necesarios para usarlos; a ser informadas sobre los tratamientos médicos y sus riesgos, antes de que les sean aplicados; a dar el consentimiento para cualquier intervención; a acceder a la propia historia clínica, y a la confidencialidad de los datos relativos a la propia salud, en los términos que establecen las leyes.
- Los poderes públicos tienen que facilitar y promover el acceso a las actividades de educación en el ocio.

III. El marco legislativo de estas actividades está presidido en el ámbito de la salud por la Ley estatal 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, con sucesivas modificaciones y desarrollo; la Ley 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria de Cataluña, con las sucesivas modificaciones; la Ley catalana 7/2003, de Protección de la Salud, y la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de Salud Pública; y en el ámbito de la actividad deportiva por el Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprueba el Texto Único de la Ley Catalana del Deporte, con su posterior desarrollo.

IV. Por su parte, la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, comporta que:

- Las autoridades municipales tienen que favorecer el acceso en igualdad de todos los ciudadanos a la atención y prevención sanitaria, y que las ciudades firmantes, mediante acciones en los ámbitos económico, cultural, social y urbanístico, tienen que contribuir de forma global a promover la salud de todos sus habitantes con su participación activa.

Los gobiernos locales reconocen el derecho de los ciudadanos a disponer de tiempo libre; así mismo, que las autoridades locales tienen que garantizar la existencia de espacios lúdicos de calidad abiertos a todos los niños sin discriminación, y que las autoridades municipales tienen que facilitar la participación activa en el deporte y hacer posible que las necesarias instalaciones para la práctica deportiva esté a la disposición de todos.

V. La normativa municipal relativa a salud e higiene de especial consideración se encuentra contenida en las ordenanzas referenciadas en los capítulos de vivienda, urbanismo, medio ambiente y comercio.

LAS QUEJAS

Salud, cultura y deporte	Número de quejas
Sanidad y salud	21
Cultura, ocio y deporte	8
Total	29

En el apartado de salud, cultura y deporte, la Síndica de Greuges ha recibido 29 quejas.

En total se han resuelto 27 quejas (2 del año 2008). Quedan pendientes de resolver 4 expedientes.

2.4.4.1. Salud

La salud es un derecho que corresponde a un concepto muy amplio que incluye la protección, promoción y restitución. Puede estar afectado por múltiples factores que requieren actuaciones integradas en ámbitos muy diversos. Esta es la razón por la que existen quejas que, a pesar de que traten sobre diversos temas y no específicamente de la salud, se refieren en realidad a aspectos vinculados a la salud.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 433/09

Una ciudadana presentó una queja motivada por la infestación de ratas y cucarachas en su vivienda como consecuencia de las condiciones higiénicas deficientes del bar situado justo debajo. Había puesto este hecho en conocimiento del Ayuntamiento en el mes de agosto de 2008, y en el mes de mayo de 2009 todavía persistían los problemas. En su queja adjuntaba copias de un informe de inspección y de diversos requerimientos.

La Síndica de Greuges pidió al distrito correspondiente información sobre las actuaciones realizadas y sobre los plazos previstos para resolver los incumplimientos detectados. Transcurridos tres meses, recibió la descripción de diversas acciones municipales llevadas a cabo con relación a este tema. El 17 de septiembre de 2008 se había realizado la primera inspección, seguida, el 6 de noviembre de 2008, de la orden de limpieza, desinsectación y desratización del local y de los patios y su justificación mediante un certificado. El 20 de enero de 2009 comprobó que no se habían realizado las operaciones requeridas, y se impuso una multa coercitiva de 601,01 euros. El 30 de septiembre de 2009 se comprobó que tampoco se había realizado la limpieza y el acondicionamiento requeridos, por lo que se impuso una multa coercitiva por el mismo importe.

El 29 de octubre de 2009 la promotora de la queja informó de que los problemas persistían, y la Síndica de Greuges pidió al Distrito que ampliara la información que le

había enviado, y que especificara las acciones resolutorias que tenía previstas en el caso de que los incumplimientos se mantuvieran.

Otros ejemplos que tienen que ver con riesgos sanitarios son los siguientes: una ciudadana se quejó por el deficiente control de los perros de un vecino y de la generación de suciedad en el rellano compartido y humedades en el techo de la vivienda; una queja fue por la preocupación de que la instalación de unos nuevos equipos de acondicionamiento de aire de unas oficinas pudieran provocar legionelosis; otras quejas expusieron la inacción aparente del Ayuntamiento ante denuncias por suciedad de un local fuera de uso o por el calor transmitido desde la vivienda contigua. Otra queja se refería a ruidos de día y de noche provocados por unos vecinos y olores malolientes procedentes de otra vivienda vecina. También una queja exponía el empeoramiento de problemas de salud provocado por el sobrecalentamiento procedente del compresor de un aparato de aire acondicionado instalado por unos vecinos muy cerca de la ventana de la promotora de la queja.

Este año también se ha recibido una queja sobre equipamientos públicos de asistencia sanitaria. Hacia referencia a una actuación incorrecta de un hospital público, y fue trasladada al Síndic de Greuges de Catalunya.

RECOMENDACIÓN

- Establecer unos criterios claros que den prioridad a los casos en los que se ha comprobado la existencia de situaciones de insalubridad, de forma que las actuaciones técnico administrativas se lleven a cabo respetando los plazos reglamentarios pero con diligencia, y se considere la aplicación inmediata de medidas cautelares efectivas, como la orden de cese de actividad o el precinto cautelar, sin que se deje transcurrir innecesariamente el tiempo en favor del infractor y en perjuicio del afectado, el cual, además, sufre el problema en su propio domicilio.

2.4.4.2. Cultura y deporte

Las quejas de este ámbito son escasas y han dado respuesta a casos muy concretos, como el aumento en las cuotas de abonado en una instalaciones deportivas, la afectación vial con motivo de las carreras y otras celebraciones deportivas y los horarios excesivamente restrictivos de las bibliotecas municipales y el posible cierre de una escuela de adultos.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 112/09 y n.º326/09

Los usuarios de una instalación deportiva municipal presentaron dos quejas porque la cuota de los abonados con tarjeta rosa había aumentado casi un 70 % en el año 2009, porcentaje muy superior al criterio general de incremento del 4,9 % acordado por la Comisión de Gobierno.

El informe municipal recibido explicaba que los gestores de la instalación habían manifestado reiteradamente la necesidad de incrementar la cuota para las personas mayores porque consideraban que estaba muy por debajo del precio de coste y porque el elevado número de persona poseedoras de la tarjeta rosa provocaba una saturación del servicio. Por otro lado, se informaba de que, en aplicación del Plan Director de los Equipamientos Deportivos de la Ciudad, se había iniciado un proceso de análisis y diagnóstico de la diversidad de tarifas existentes y de elaboración de propuestas de futuro dirigidas a alcanzar una mayor homogeneidad de precios.

La Síndica de Greuges estimó la queja y solicitó que, hasta el momento en que se aplicaran los mecanismos correctores tendentes a homogeneizar las tarifas entre los diferentes equipamientos deportivos, se valorara la posibilidad de aplicar a los titulares de la tarjeta rosa el incremento acordado con carácter general por el Ayuntamiento; así como que se tuviera presente que el número de abonados con tarjeta rosa en aquel equipamiento representaba poco más del 5 % del total.

Por último, atendiendo a la recomendación de la Síndica de Greuges, el Ayuntamiento decidió conceder unas ayudas durante los seis meses que faltaban para terminar el año para compensar el aumento de cuota a las personas que cumplían unos requisitos determinados. El equipamiento, contraviniendo el acuerdo municipal, aplicó los descuentos únicamente en los tres últimos meses del año.

VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La actuación de la Administración local tiene que regirse por los criterios de objetividad y de asignación equitativa de los recursos públicos. En el caso expuesto, el Ayuntamiento había permitido un aumento más que notable en las cuotas de las personas mayores, con una argumentación discutible. El elevado número de personas usuarias con la tarjeta rosa de la instalación no puede justificar el aumento de las tarifas ni que tengan que tomarse medidas disuasorias para las personas mayores, sino que debería ser considerado como una característica destacada de la tipología de usuarios del centro y valorado positivamente.

El Programa de Actuación Municipal (PAM) expone el objetivo de promover la práctica deportiva como factor de bienestar y calidad de vida con relación a aspectos que contribuyen a la cohesión social, a la creación de hábitos saludables de la ciudadanía y a la integración social. El acceso al equipamiento deportivo a las personas mayores ejerce esta doble función y es coherente facilitar su uso en lugar de dificultarlo.

RECOMENDACIÓN

- Tender a una mayor homogeneidad de precios en las actividades culturales, lúdicas y deportivas de los diferentes equipamientos municipales, mediante la aplicación de baremos que tengan en cuenta criterios objetivos y sociales.

3. PREVENCIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

3.1. El estudio *Itineraris i factors d'exclusió social*

En junio de 2009 se presentó el informe *Itineraris i factors d'exclusió social* promovido por la Síndica de Greuges de Barcelona, que cuenta con el soporte de la Obra Social La Caixa, y elaborado por la Universidad Pompeu Fabra (UPF). El estudio identifica los canales de transmisión de la exclusión social y apunta cuáles son las intervenciones públicas que deberían favorecer un entorno social y familiar que evite la perpetuación de la exclusión social.

El estudio estuvo dirigido por Sebastià Sarasa y realizado conjuntamente con Albert Sales de la UPF. Desde la oficina de la Síndica de Greuges, coordinó el estudio Mercè Bassedas. Para su concepción, planificación y realización se contó con la colaboración activa de las siguientes organizaciones e instituciones, que trabajan en la atención de personas y colectivos vulnerables en la ciudad de Barcelona: Alberg de Sant Joan de Déu, Càritas, Centre Català de Solidaritat (CECAS), Creu Roja, Equips d'Atenció a la Infància i l'Adolescència de Barcelona (EAIA), Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, Fundació per a la Reinserció de Dones (ARED), El Lloc de la Dona, Escola CINTRA, Feines de Casa, Fundació Arrels, Fundació Assis, Fundació Bayt-Al-Thaqafa, Fundació Escó, Llar de Pau, Obra Social Santa Lluïsa de Marillac. También se contó con el asesoramiento de un grupo de expertos formado por María Elena Alfaro, Jordi Balot, Josep Maria Bastus, Salvador Busquets, Joan Lluís Casanovas, Marc Cerón, Adolf Díaz, Bea Fernández, Marta Fígols, Pius Fransoy, Montserrat García, Carme Ginesta, Teresa Losada, Pilar Lleonart, Josep Molas, Eduard Sala, Benjamín Pamplona, Lourdes Perramon, Jesús Ruiz, Esther Sánchez, Joan Uribe, Carmen Vidal y Rosa Virós.

El estudio es un tipo de investigación inédito hasta el momento en nuestro país. La investigación analiza los itinerarios que llevan a la exclusión social tomando como objeto de estudio las personas que nunca, o casi nunca, aparecen en las encuestas más comunes y que son las más duramente castigadas por los efectos de la exclusión social. Son las personas que cumplen penas de reclusión penitenciaria, las que viven en la calle, las que tienen a pocas personas o a nadie a quien pedir ayuda y aquellas que necesitan los subsidios públicos y la beneficencia privada para subsistir en condiciones extremadamente precarias. Es decir, aquellas personas que actualmente son atendidas por los servicios sociales públicos y de iniciativa social.

En los cuestionarios a estas personas se registraron todos los acontecimientos que han sucedido en su vida desde que eran niños hasta la edad actual para averiguar qué factores han sido los más decisivos para entender sus itinerarios hacia la exclusión social y se compararon con los itinerarios seguidos en su curso vital por individuos no excluidos. Por eso, el estudio se focalizó en el

análisis en dos etapas fundamentales del curso vital: la infancia y la adolescencia, y la transición de la adolescencia a la vida adulta. En el caso de los inmigrantes se recogieron también datos relativos al proceso migratorio.

Las personas entrevistadas

Para realizar el estudio se entrevistaron 348 personas de entre 25 y 50 años de edad atendidas por entidades públicas y privadas de servicios sociales en la ciudad de Barcelona, de las cuales 70 se encontraban en la cárcel en el momento de la entrevista y 55 más habían estado en la cárcel alguna vez. 148 de los entrevistados habían tenido al menos un episodio de dormir en la calle. La selección de la muestra fue forzada para garantizar una proporción equilibrada de hombres y mujeres y de españoles y extranjeros. Así, 202 de estas personas eran de nacionalidad española, y 146, extranjeras. La selección se completó con una muestra de 98 personas seleccionadas del Padrón Municipal de Habitantes, que han servido como grupo de control para poder comparar sus biografías con las de las personas excluidas entrevistadas.

Ello permite que el estudio presente diversas comparativas entre los itinerarios de los tres grupos: las personas en situación de exclusión social –distinguir entre las de nacionalidad española y las de origen extranjero– y la muestra de un centenar de barceloneses. En total se realizaron 446 entrevistas en profundidad.

Resultados principales

Déficits en la formación educativa

La mayoría de los excluidos autóctonos son personas con carencias importantes en su formación educativa (el 66 % no tienen ningún estudio o sólo los estudios de primaria), mientras que los excluidos provenientes del extranjero tienen unos niveles de formación que se acercan más a los de la mayoría de la población de Barcelona encuestada (13,2 % sin estudios o con estudios básicos).

Las razones de este déficit educativo que sufren los excluidos autóctonos las encontramos en dos factores: por un lado, y el más importante, en la incapacidad de las instituciones educativas para mitigar el peso de la herencia social. El riesgo que han tenido los entrevistados hijos de padres sin estudios de convertirse en personas sin ningún tipo de titulación académica ha sido 2 veces superior al de los hijos de padres con sólo estudios primarios y 5 veces superior al de los hijos de padres con titulaciones universitarias.

Han existido circunstancias adicionales que han hecho fracasar en los estudios a algunos individuos hasta el punto de no alcanzar siquiera el mismo grado de estudios que habían conseguido sus padres. Dos factores aparecen como muy importantes para entender este fracaso. Por un lado, las relaciones conflictivas

que algunos individuos mantuvieron en la escuela. En estos casos, el riesgo de que el menor acabara los estudios sin haber conseguido siquiera la titulación básica se triplica si el menor fue expulsado una o más veces de los centros educativos. Por otro lado, la falta de recursos económicos de los padres para sufragar el coste de los estudios cuando tuvieron más de dos hijos. En estos casos, la probabilidad de que el menor abandonara los estudios una vez finalizada la etapa de escolarización obligatoria se duplicaba si tenía dos o más hermanos.

Hay que destacar el efecto de la preescolarización como factor protector del fracaso escolar, puesto que los individuos que iniciaron su periodo de escolarización antes de los 6 años de edad han tenido una probabilidad de fracaso escolar un 60 % inferior a la que han tenido los individuos no preescolarizados, con independencia de la clase social de origen y una vez controlados otros factores de riesgo. La preescolarización está igualmente asociada a un menor riesgo de encarcelamiento en la vida adulta y a una mayor probabilidad de evitar la cronificación como persona sin techo en el caso de iniciar un episodio de dormir en la calle.

Inserción laboral precaria

La poca formación educativa se ha convertido en un lastre cada vez más pesado para introducirse en el mercado laboral. Ello se observa comparando las desiguales probabilidades que han tenido para obtener su primer trabajo remunerado los individuos sin ningún tipo de titulación escolar con los que han obtenido el título de bachillerato o de formación profesional. Cada generación ha tenido más dificultades para conseguir trabajo si no tenían estudios. Tomando como referencia a los entrevistados nacidos antes de 1960, los individuos nacidos entre los años 1960 y 1976 y los que no consiguieron ninguna titulación escolar tuvieron 6 veces más dificultades para introducirse en el mercado laboral, pero estas dificultades han sido 18 veces superiores entre los nacidos después de 1976.

A estas dificultades impuestas por el mercado de trabajo, hay que añadir circunstancias personales que dificultaron la transición de la escuela a la vida laboral. Las dificultades para obtener una primera ocupación han sido mayores para las mujeres. Con independencia del sexo, también aparecen mayores dificultades si el individuo tenía problemas de salud, especialmente problemas graves de dependencia de las drogas, o si había formado una familia con hijos antes de obtener una ocupación. También ha representado una dificultad añadida si el individuo había tenido problemas familiares en la adolescencia que lo empujaron a huir de casa y dormir en la calle.

El patrón de inserción laboral de las personas excluidas nacidas fuera de España es bastante diferente del de los autóctonos. Son las mujeres, y especialmente las personas sin ningún tipo de credencial educativa, las que más facilidades han tenido para obtener un primer trabajo remunerado, especialmente si ya conocían a alguna persona residente cuando llegaron a

Barcelona. El rasgo común que comparten los excluidos autóctonos y los extranjeros es que la dependencia grave de drogas como la coca y la heroína les reduce más de un 80 % las probabilidades de obtener una primera ocupación.

El otro rasgo común que comparten todos los excluidos, no importa su nacionalidad, es la inestabilidad de sus ocupaciones laborales y el elevado riesgo de iniciar periodos de desocupación de larga duración una vez han conseguido algún trabajo remunerado. Pasados diez años desde que habían conseguido la primera ocupación, más de la mitad de los entrevistados en situación de exclusión social ya habían iniciado al menos un periodo de desocupación de un año o más de duración.

Entre las causas directas de iniciar un primer periodo de desocupación de larga duración figuran los problemas con el alcohol, el haber perdido la vivienda y el iniciar periodos de dormir en la calle, y sobre todo la delincuencia, que da origen a periodos de encarcelamiento. Un rasgo característico de la población excluida es que una vez iniciado un periodo de desocupación, sus probabilidades para volver al mercado laboral han sido muy inferiores a las de las personas integradas que también habían vivido un periodo de desocupación de larga duración.

En el estudio aparece que, en el riesgo de iniciar un primer periodo de desocupación de larga duración, incide de forma significativa el hecho de no haber obtenido previamente un contrato indefinido. El problema principal es que la posibilidad de obtener un contrato indefinido entre las personas en situación de exclusión es baja para las personas con pocos estudios y, especialmente, para los inmigrantes, para las mujeres casadas y para las personas que han sufrido problemas de salud.

Por otro lado, los individuos que ya habían tenido un primer periodo de desocupación de larga duración y que han enviudado, se han separado o divorciado de su pareja, tienen 2,3 más probabilidades de iniciar un segundo periodo de desocupación de larga duración, sin distinción de sexo, y los que han iniciado un episodio de dormir en la calle triplican el riesgo.

Formación y ruptura de familias

La formación de familias entre las personas excluidas tiene unas peculiaridades que las hace diferentes del conjunto de la población de la ciudad de Barcelona. Las mujeres ahora excluidas han tenido una entrada al matrimonio o a la cohabitación muy prematura. El 50 % de las mujeres excluidas nacionales ha formado una familia antes de los 20 años, y el 50 % de las mujeres inmigrantes antes de los 19 años. En cambio, los hombres ahora excluidos han tardado mucho más a formar una familia. El 50 % de los hombres nacionales y extranjeros no han constituido una familia antes de los 30 años y más de un 30 % de ellos llega a los 45 años sin haber constituido nunca una familia propia. La falta de ocupación estable parece ser que es el factor más importante para

explicar el retraso de la entrada al matrimonio y el celibato de los hombres excluidos.

Las dificultades que tienen los hombres excluidos para formar familia propia son más evidentes todavía si consideramos sus oportunidades de tener hijos. Más de la mitad de los que han llegado a los 45 años de edad no han tenido nunca un hijo, lo que informa de la falta de relaciones familiares que sufren los hombres excluidos y que será más grave cuando lleguen a la tercera edad. Este no es el caso de las mujeres en situación de exclusión, la mayoría de las cuales han tenido un hijo como mínimo, y 1 de cada 3 lo tuvo antes de los 20 años de edad.

Otra peculiaridad de las personas excluidas es la elevada probabilidad que tienen de sufrir rupturas de convivencia en pareja a causa de separaciones, divorcios o defunciones. A los seis años de casados o de cohabitar, la probabilidad de seguir viviendo juntos que tiene una pareja es sólo del 50 % entre los excluidos, mientras que supera el 90 % entre los individuos de la muestra. El riesgo ha sido más elevado entre los hombres, lo que explicaría por qué tantos de ellos no han tenido hijos, a pesar de que algunos se habían casado.

Entre los factores de riesgo asociados a las rupturas familiares, los más destacados son el haber constituido una pareja antes de los 18 años y la falta de ocupación laboral. Los individuos que tuvieron un matrimonio prematuro multiplican por 5 la probabilidad de separación o divorcio. Hay que tener en cuenta la marginalidad asociada a los matrimonios prematuros, como lo demuestra el hecho de que este tipo de matrimonios está asociado a hombres que acabarán teniendo un elevado riesgo de encarcelamiento.

Dormir en la calle

El 51 % de los excluidos nacionales y el 31 % de los excluidos extranjeros entrevistados han dormido alguna vez en la calle. Pero a pesar de que los inmigrantes muestran una proporción menor de personas que nunca han dormido en la calle, una vez controlados diferentes factores de riesgo, los inmigrantes muestran un mayor riesgo de dormir en la calle que los nacionales.

El riesgo de convertirse en una persona sin techo está asociado a factores heterogéneos. En los individuos que iniciaron episodios de vivir en la calle muy jóvenes debido a problemas familiares que los empujaron a huir de casa, un factor de riesgo importante es haber sido socializados en la infancia sin la figura paterna, y no se detectan diferencias entre chicos y chicas. Los entrevistados que iniciaron episodios de vivir en la calle muy jóvenes debido a problemas familiares tienen un riesgo de recaída que es 4 veces superior al que tienen los individuos que han sufrido su primer episodio de dormir en la calle ya en la edad adulta. Lo que nos alerta sobre la importancia que tiene una tarea preventiva en la etapa de la infancia y la adolescencia.

Pasada la adolescencia, el riesgo aumenta con más intensidad entre los individuos que tienen un nivel de formación educativa, especialmente entre los hombres. A partir de los 40 años, pero, el efector protector de los estudios se desvanece.

Perder el trabajo y no tener dinero para pagar la vivienda llevan a algunas personas a vivir en pensiones o pisos compartidos, e incluso a volver a vivir con los padres, pero ello no excluye que muchas de estas personas tengan que acabar durmiendo en la calle. Hay que destacar que, de las personas excluidas entrevistadas, el 59 % de las nacionales y el 45 % de las extranjeras han tenido que abandonar una o más veces la vivienda donde vivían por no poder pagar el alquiler.

La dependencia de la cocaína o del alcohol y la salida de la cárcel figuran entre los factores más relevantes para explicar las recaídas en episodios de personas sin techo, si bien hay que hacer notar que el alcoholismo no era un factor relevante para explicar el primer episodio de dormir en la calle, y hay que indicar que el alcoholismo podría ser una consecuencia originada a raíz de la primera experiencia de vivir en la calle.

Y, por último, otros empiezan episodios de vivir en la calle debido a una ruptura matrimonial.

Controlados estos factores, los excluidos extranjeros han sufrido un riesgo relativo de iniciar un episodio de dormir en la calle un 80 % superior al que han sufrido los excluidos autóctonos, pero son los extranjeros los que menos riesgo corren de cronificación, puesto que su probabilidad de escapar de la calle es casi 3 veces superior a la que tienen los nacionales que han iniciado un episodio de ello. La probabilidad acumulada que tienen los hombres inmigrantes de sufrir un episodio de dormir en la calle es sólo del 7 % en el primer año de estancia en el país, pero aumenta hasta el 45 % al cabo de 17 años. En este sentido, la evolución del riesgo para los extranjeros es bastante parecida a las de los excluidos autóctonos, y no se puede atribuir el dormir en la calle al efecto inmediato de la entrada en el país, sino más bien a las condiciones de vida que sufren una vez instalados aquí.

En el momento explicar lo que más ayuda a salir de la vida en la calle, el tener una familia, una ocupación remunerada o el haber recibido tratamiento de los expertos y el haber sido acogido en un albergue son los factores más relevantes. El haber recibido el apoyo de un profesional aumenta en casi un 90 % las probabilidades de escapar de la vida en la calle, y el haber sido acogido en un albergue multiplica por 3,4 las probabilidades.

En definitiva, en la edad adulta, la pobreza económica, la pérdida del trabajo y la falta de apoyo familiar debido a rupturas de la convivencia en pareja o por no haber constituido nunca una familia son factores clave para convertirse en una persona sin techo y para la cronificación. Especialmente cuando los individuos son vulnerables debido a enfermedades mentales y dependencias severas de las drogas.

Salud: drogas, alcohol y salud mental

El haber sufrido problemas graves de dependencia de las drogas o el alcohol no se distribuye de forma homogénea entre los excluidos. Pero entre las personas entrevistadas se detecta que el riesgo de tener problemas graves de dependencia de las drogas ha aumentado de forma espectacular en cada generación. Si los nacidos entre 1969 y 1976 tuvieron 2,5 más probabilidades de sufrir estos problemas de dependencia que los nacidos antes de 1960, el riesgo ha sido 7,4 veces superior para los nacidos después de 1976. Este aumento del riesgo ha sido generalizado sin que el estatus social de la familia de origen medido por los estudios del padre haya tenido relevancia alguna.

Por qué algunos individuos se convirtieron en drogadictos antes de los 20 años de edad es una cuestión que está muy asociada a problemas emocionales sufridos como consecuencia de una socialización en la que la figura materna estaba ausente. La probabilidad de sufrir problemas severos de drogodependencia se duplica en los casos de los individuos que han crecido sin la figura materna. Esta variable, y la que mide los problemas graves de relación con padres y maestros cuando el individuo tenía entre 12 y 16 años de edad, está asociada a la drogodependencia severa. En estos casos de conflictos con los adultos, la falta de apoyo adecuado por parte de otros familiares o profesionales y, sobre todo, la influencia de los amigos fue muy negativa.

Los problemas con los padres en la edad adolescente y la dependencia posterior al alcohol también están asociados a problemas de ludopatía en la edad adulta.

La dependencia severa de la cocaína y la heroína se encuentra en el origen de los episodios de enfermedad mental que han sufrido algunos de los entrevistados, pero el riesgo de este tipo de enfermedades ha sido superior para los inmigrantes, tanto hombres como mujeres, riesgo que ha sido 3 veces superior desde el momento en que empezaron a vivir en nuestro país, con independencia de si eran o no consumidores de drogas.

Cárcel y delincuencia

De las personas entrevistadas, las actividades de pequeños robos y venta de drogas ilegales han sido mucho más frecuentes entre los excluidos nacionales que entre los extranjeros. Aun así, los factores asociados al inicio de la actividad delictiva son comunes a ambos colectivos. En los dos grupos, los antecedentes de comportamiento violento en la adolescencia hacia sus padres, los problemas conductuales en la escuela y el fracaso escolar son predictores del comportamiento delictivo en la edad adulta, como lo son también los problemas graves de dependencia de las drogas como un factor desencadenante de la actividad delictiva. Por con independencia de los

factores psicológicos asociados a la adolescencia, y a la drogodependencia, otros factores relacionados con la precariedad económica explican el inicio de episodios delictivos. Nacionales y extranjeros, una vez controlados los factores ya mencionados, mostraban una asociación significativa entre el inicio de la actividad delictiva y una situación de precariedad económica muy acusada el año anterior.

La probabilidad de haber sufrido encarcelamiento ha sido un 50 % más elevada entre los individuos que aseguran haber pasado hambre alguna vez cuando eran menores de edad, aumenta un 10 % por cada año que estuvieron internados en un centro de menores y se duplica entre aquellos individuos que tuvieron problemas de relación con sus padres o progenitores legales y que no tuvieron el apoyo de alguien.

El coste-beneficio de algunas políticas preventivas

Los datos del estudio no permiten realizar estimaciones exactas de los costes sociales asociados al fracaso escolar y al encarcelamiento, ni del grado exacto de eficacia que tiene la preescolarización sobre el riesgo de tener fracaso escolar. Aun así, el estudio ofrece unas estimaciones que son indicativas de la relación coste-beneficio de una política preventiva basada en la preescolarización y en la atención a las personas que se encuentran en situación de dificultad y piden ayuda a los servicios sociales.

Dado que la preescolarización reduce el abandono de los estudios y tiene efectos positivos para conseguir contratos indefinidos en la edad adulta, se puede estimar que los beneficios sociales producidos por un trabajador medio con contrato indefinido habría financiado al cabo de 30 años de ocupación con contrato indefinido el coste de cuatro menores escolarizados de los 0 a los 6 años.

Además, la preescolarización reduce el riesgo de encarcelamiento. Por eso, hay que destacar que el coste social medio de una persona encarcelada en Cataluña es como mínimo de 340.300 euros (contando el coste total de 8,3 años de media de estancia en la cárcel), considerando el coste de la estancia en la cárcel y los ingresos de trabajo perdidos por el interno. Este gasto permitiría escolarizar a seis menores desde los 0 hasta los 6 años.

Otros ejemplos de costes directos son los gastos anuales por persona en el internamiento de un recluso, 24.119 euros; el de tratamiento residencial por toxicómano, 30.000 euros, o el coste de acogida de una persona sin techo en un albergue de estancia limitada, 21.900 euros.

Al lado de los costes, directos y sociales, que tienen los tratamientos de reinserción, el estudio destaca algunas cifras sobre los importes por usuario que se destinan a servicios sociales municipales de atención primaria. El presupuesto medio anual por persona atendida en la atención social

individualizada y familiar (ASIF) es de 243 euros; en el soporte y atención psicológica (SAP), 854 euros; y en la acción socioeducativa en la calle (ASC), 287 euros. El estudio evidencia la diferencia entre los recursos que se destinan a los servicios de prevención, y los costes que tienen después los servicios de reinserción.

Recomendaciones del estudio

De los resultados de esta investigación, destaca la enorme importancia que tiene la fase de infancia y adolescencia en el riesgo que sufren los individuos de convertirse en excluidos sociales en la edad adulta. Es preciso, por lo tanto, poner un énfasis mucho más acusado en las políticas preventivas de la exclusión que den apoyo a las familias con menores de edad.

De ello se desprenden las siguientes recomendaciones:

- Dar prioridad a la intervención preventiva de la exclusión social en la infancia y adolescencia de forma que el bienestar actual y futuro de los menores se convierta en un objetivo prioritario de la política social. En esta línea se recomienda:
 - Universalizar la cobertura de la escolarización en centros de calidad desde los 0 a los 6 años.
 - Suministrar rentas adicionales a las familias con menores de edad condicionadas al rendimiento educativo de sus hijos. Sobre todo a las familias numerosas.
 - Desarrollar una red de recursos más eficaz para ayudar a las familias con niños y adolescentes y que ayude a prevenir las causas de los conflictos de los menores con los de sus progenitores y con la escuela. La prevención del fracaso escolar y de las drogodependencias deberían ser objetivos prioritarios.

- Aumentar los recursos orientados a facilitar las transiciones a la vida laboral de los individuos cuando abandonan los estudios y desde las situaciones de exclusión una vez estas se han producido en la edad adulta.

- Facilitar el acceso a la vivienda de las personas que por falta de recursos económicos, por problemas de salud mental o por haber salido de la cárcel, se ven obligadas a dormir en la calle.

- Aumentar la cobertura de los recursos existentes para atender a personas que están pasando dificultades personales para que ello no las lleve a la pérdida de la ocupación y de la vivienda.

3.2. Las recomendaciones de la Síndica de Greuges de Barcelona

Las conclusiones finales del estudio corroboran y resaltan el gran problema de la reproducción de la marginación. Existen y están identificados los canales de transmisión de la exclusión social.

En una sociedad avanzada es importante un trabajo colectivo para romper este círculo y conseguir que los derechos de las personas sean realmente reconocidos. No es posible conformarse pensando que siempre habrá personas que tienen que depender de la buena voluntad de los demás o de la disponibilidad presupuestaria. Todo el mundo tiene derecho a salir de una situación marginal y a tener la oportunidad de conseguirlo. Pero, sobre todo, todo el mundo tiene derecho a contar con un entorno social y familiar que evite la reproducción de la exclusión social. No es justo que sea de otra forma. Los entornos de exclusión son el origen de la mayor parte de las situaciones de marginación. Intervenir en estas situaciones es la forma de evitar nuevas desigualdades sociales.

Así, este estudio promovido por la Síndica de Greuges será eficaz si empuja a las administraciones y entidades que trabajan en el campo de la exclusión a reforzar las políticas sociales preventivas. Y ello pasa, principalmente, por dar prioridad a los servicios sociales de base, a los equipos especializados, a la educación reglada y no reglada, a la coordinación entre servicios sanitarios, educativos y servicios sociales, entre otros.

En el estudio aparece un argumento importante que lo justifica: el coste económico. El coste de las políticas de reinserción es mucho más alto que el de las políticas de prevención. Pero los motivos para impulsar la prevención no se encuentran sólo en la optimización de los recursos económicos dedicados a las políticas sociales. Si bien el ahorro que representan las políticas preventivas en conflictos sociales es muy importante, todavía lo es más evitar el sufrimiento y la exclusión de las personas. Prevenir es la mejor forma de respetar la dignidad de la persona. Si, como apunta, la prevención es la mejor inversión habría que contar con una reserva presupuestaria para poder programar más intervenciones preventivas.

Una política social de calidad con la dotación presupuestaria adecuada para prevenir la exclusión social tendría que poder ser difundida ampliamente anunciando las políticas sociales priorizadas y haciendo que la ciudadanía fuera partícipe de sus valores sociales intrínsecos.

Muchas de las leyes actuales hablan de **prevención** (el preámbulo y título 1 de la Ley de Servicios Sociales (Ley 12/2007, de Servicios Sociales), y la futura Ley de Infancia), y prevención significa realizar una intervención que se anticipe a los problemas y a las situaciones de riesgo. Cualquier intervención social tiene que partir de la detección de unas necesidades y tiene que poner los medios para evitar el deterioramiento de la situación detectada.

Cuando las situaciones detectadas son complejas no es posible un abordamiento unidireccional, centrado en un único aspecto, se hace necesaria la implicación de campos como la salud, la vivienda, la educación y los

servicios sociales para movilizar y transformar situaciones. Así, para trabajar desde la prevención de las situaciones de exclusión social y romper el círculo vicioso de la pobreza de padres a hijos es preciso iniciar un nuevo modelo basado en la **transversalidad** de las intervenciones.

El abordamiento de las situaciones complejas que pueden suponer un riesgo de exclusión social (familias desestructuradas, pérdidas de trabajo, separaciones conflictivas, fracaso escolar, abandono de los estudios, salida de la cárcel, pérdida de la vivienda, etc.) requiere una intervención profesional **interdisciplinaria**, con lo que ello comporta, además, de implicación de las diferentes administraciones e instituciones.

Así, se entiende que la **coordinación** de las acciones de prevención que se realizan desde diferentes ámbitos es imprescindible para conseguir el éxito de estas acciones preventivas.

El Ayuntamiento de Barcelona, al igual que los otros ayuntamientos, tiene competencias obligatorias, definidas en la Ley de Servicios Sociales, para detectar y estudiar las necesidades sociales en su ámbito territorial. De la misma forma, tiene que procurar mantener, aumentar y consolidar aquellas intervenciones preventivas que se han valorado como positivas.

Este es el marco de una política social de calidad que debería ser llevada a cabo mediante una intervención social que disponga de unos recursos humanos y materiales suficientes para atender a la población que lo requiera, que tenga en cuenta la proximidad, accesibilidad, profesionalidad, equidad y transparencia, y que dé prioridad a la globalidad y transversalidad de sus acciones.

Apoyo al entorno familiar

La unidad básica y primera de socialización de un niño es la familia, la cual acoge desde los primeros días al niño, lo alimenta, lo protege y lo educa. Cuando estos requisitos mínimos no están presentes, hay que compensar dichos déficits con la intervención social. Se requieren recursos personales y materiales para prestar apoyo a la crianza y educación en aquellas situaciones de riesgo que se detecten. La intervención social es más eficaz cuanto más temprano se produzca, es decir, la intervención en el contexto familiar cuando hay niños es prioritaria. Otras intervenciones que deberían potenciarse son:

- Promover los servicios destinados al acompañamiento educativo y social de las familias con hijos menores de 3 años para facilitar y garantizar su crianza y educación en todos los barrios de la ciudad.
- Aumentar los servicios socioeducativos en horarios no escolares (centros abiertos, centros recreativos, talleres, etc.) para complementar la acción educativa de la familia y suplirla en determinados momentos del día.

- Consolidar y fortalecer los servicios de atención domiciliaria en su modalidad socioeducativa y asistencial para introducir factores de protección en el contexto familiar.
- Prever que existan los suficientes servicios y recursos específicos para situaciones especiales coyunturales.
- Prever prestaciones económicas puntuales para compensar los bajos ingresos económicos.

Vivienda

El Plan de Vivienda de Barcelona 2008-2016, de acuerdo con la reciente Ley del Derecho a la Vivienda (Ley 18/2007), considera que las políticas de vivienda son elementos clave para la cohesión social y la igualdad de oportunidades. Por eso, habría que insistir en recomendar:

- el aumento significativo de la oferta de vivienda de alquiler con protección oficial, así como las ayudas existentes, y garantizar su acceso a las personas con rentas más bajas;
- la previsión suficiente de pisos de inclusión y pisos puente gestionados por Acción Social y Ciudadanía y radicados en el entorno de las personas usuarias;
- la previsión de suficientes pisos para emergencias sociales y para contingentes especiales de gran vulnerabilidad social y económica;
- la reserva de un porcentaje de viviendas con protección oficial para ser adjudicadas mediante baremos sociales y económicos.

Educación

Las diferencias entre niños se empiezan a marcar muy pronto porque las competencias educativas en el ámbito se van formando y desarrollando a lo largo de la vida mediante las interacciones educativas que los niños establecen en sus diferentes contextos de vida: la familia, la escuela y el entorno. Si se quieren compensar dichas diferencias y romper el círculo vicioso de la pobreza de padres a hijos hay que actuar lo más pronto posible poniendo todos los medios económicos y sociales necesarios.

Se ha puesto de manifiesto que la formación es un factor de protección básico para mejorar estas desigualdades y por eso son necesarios más recursos educativos y de máxima calidad.

A pesar de que la escolarización de los 3 a los 16 años es gratuita dentro de la enseñanza pública, los alumnos no tienen las mismas oportunidades porque no tienen el apoyo educativo necesario en el contexto familiar o porque no tienen los recursos económicos para las actividades extraescolares, para el material educativo, para los libros, para las salidas, etc. Por todo ello, se empiezan a marcar las diferencias entre los niños, adolescentes y jóvenes, sin ningún tipo de responsabilidad imputable a ellos. Algunas mejoras se podrían introducir a partir de:

- Garantizar recursos equivalentes en todos los centros públicos y concertados para facilitar el acceso al nivel educativo proyectado.
- Garantizar que las becas y las ayudas para comedores escolares y libros que otorga el Consorcio de Educación de Barcelona sean suficientes para los menores necesitados con el fin de evitar desigualdades.
- Mantener el crecimiento previsto de la oferta de guarderías de calidad.
- Aumentar y consolidar los medios e intervenciones para evitar el fracaso escolar y el abandono de los estudios.
- Mantener y aumentar el impulso de la formación profesional, valorándola igual que la secundaria no obligatoria o el bachillerato.
- Promover la formación no reglada ocupacional (programas de garantía social (en la actualidad PQPI) y escuelas taller) como medida de prevención y como recurso de inserción laboral.
- Impulsar la coordinación de la escuela con la familia y los otros servicios personales con el fin de facilitar un trabajo en red que mejore los resultados.

Ámbito laboral

El trabajo es actualmente uno de los principales medios de reconocimiento social entre las personas. La actual dificultad es la fragilidad y vulnerabilidad de las condiciones laborales. La degradación de las garantías de ocupación es uno de los problemas más graves para los colectivos más vulnerables. Así, la Síndica de Greuges propone:

- Ampliar y consolidar la vinculación de la formación profesional con las empresas.
- Promover la reserva de plazas en empresas municipales para aquellas personas en proceso de inclusión social con seguimiento profesional.
- Cuidar de que se garantice la inserción laboral después de una etapa de reclusión penitenciaria.

Salud

Las condiciones de vida de la población pueden tener a largo plazo consecuencias en la salud, tanto física como mental, de las personas. Por dicho motivo, sería necesario:

- Realizar campañas de prevención de las adicciones desde la edad escolar.
- Restringir la publicidad del alcohol en adolescentes y jóvenes en todo lo que depende del Ayuntamiento (actos, fiestas, vallas, etc.).
- Promover la detección de las problemáticas derivadas de las diversas adicciones e impulsar su intervención desde la adolescencia.
- Velar por la solución del déficit histórico de recursos y servicios de salud mental.
- Establecer controles de las condiciones de salubridad y habitabilidad de las viviendas.

- Promover la salud como valor individual y colectivo.
- Promover hábitos de alimentación saludables, tanto por lo que se refiere a las características de los alimentos como a su preparación y consumo.
- Promover hábitos saludables en cuanto al uso del tiempo, especialmente, del de los adolescentes y jóvenes.

4. REFLEXIONES FINALES

En este capítulo se formulan algunas reflexiones finales que recogen de forma transversal el contenido de las quejas del año 2009. Más allá del contenido concreto de cada tema, se destacan algunos aspectos comunes que se derivan de la valoración de las quejas presentadas por los ciudadanos y se destacan los aspectos considerados más relevantes.

La eficacia y la autoridad municipal

La autoridad de la Administración, y en concreto del Ayuntamiento, está íntimamente ligada a su eficacia. El respeto de los ciudadanos hacia la Administración y la eficacia son dos conceptos asociados porque una autoridad al servicio del conjunto de la ciudadanía no se obtiene sólo con la capacidad de ordenar o de sancionar. Se obtiene cuando se es capaz de llevar a cabo una gestión eficaz y justa.

Algunos temas que han sido motivo de queja reiterada a la Síndica de Greuges son una muestra de esta reflexión. Por ejemplo, ya en años anteriores se planteaba la necesidad de dotar a la ciudad de una inspección de obras y servicios eficaz.

No se puede negar que Barcelona es una ciudad compleja de gobernar. Cada año se generan miles de procedimientos administrativos que originan las correspondientes actuaciones municipales, y es comprensible que existan algunos que no se llevan a cabo de la mejor forma posible. Pero las quejas recibidas sirven para detectar diferentes grados de eficacia en la actuación municipal.

Uno de los temas en los que más se advierte dicho problema es en la disciplina urbanística, especialmente en lo que afecta al uso y la conservación de la vivienda. En el informe de este año se recoge el seguimiento de diversos casos graves del año anterior en los que el mal estado de conservación de la vivienda provocaba que diversas familias tuvieran que vivir en una situación insostenible. El balance del seguimiento de cuatro de estos expedientes sobre unas fincas que estaban muy degradadas y requerían una actuación eficaz y contundente por parte del Ayuntamiento es que sólo en uno de los casos las obras de reparación se han realizado. El resto sigue igual. Para los ciudadanos afectados, el crédito concedido a la Administración se ha agotado, al mismo tiempo que se genera una sensación de impunidad entre los propietarios que no cumplen sus obligaciones de mantenimiento de los inmuebles.

Otro ejemplo de ello es la parecida sensación que sufren los ciudadanos que no han visto solucionados los problemas que les causan los apartamentos turísticos. A pesar de la regulación y el esfuerzo de algunos distritos para impedir el funcionamiento ilegal de viviendas de uso turístico, las quejas que ha

recibido la Síndica de Greuges ponen en evidencia que ello no ha evitado las molestias para los vecinos y confirman las dudas sobre la conveniencia de una regulación que permita el alojamiento turístico en escaleras de vecinos.

Como problema de fondo de este y otros casos aparece la deficiente tramitación de los expedientes administrativos, especialmente en el ámbito de disciplina urbanística o en la actividad municipal contra la contaminación acústica y ambiental, como el control de los aparatos de aire acondicionado. Son casos en los que, de la demanda del ciudadano, se ha derivado un expediente administrativo que no ha servido para resolver su problema. La complejidad y la lentitud del procedimiento administrativo han dificultado que se pudiera restablecer con agilidad y eficacia la legalidad o que se hicieran cumplir las normas municipales. Hay que añadir que en los mismos casos también aparecen diversas estrategias de los ciudadanos afectados para escapar del cumplimiento de sus obligaciones mediante la obstaculización del proceso. En el apartado de procedimiento administrativo, también se podría ver como una intervención rápida y eficaz no tiene que ir en contra de los derechos de los ciudadanos ante la Administración por insuficiente seguridad jurídica.

Por último, también es un motivo que aumenta la desconfianza de los ciudadanos hacia la Administración la falta de respuesta o la respuesta deficiente del Ayuntamiento, tal y como se manifiesta en el apartado de comunicación entre la Administración y los ciudadanos. Las nuevas formas de relación con los ciudadanos que permite la Administración electrónica tienen que implantarse tomando en consideración muy especialmente estas deficiencias por las consecuencias que implican más allá de ofrecer un mal servicio al ciudadano. Las facilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para efectuar demandas o reclamaciones ante la Administración tienen que hacer prever un aumento de dichas peticiones. Por eso, es preciso vigilar que el servicio que se ofrezca tenga la calidad necesaria. Una respuesta inadecuada o de trámite puede ser tan perjudicial como la falta de respuesta.

Al lado de las deficiencias remarcadas y de la sensación de ineficacia que se genera en algunos ámbitos, existen otros que han conseguido una notable eficacia en su gestión y resolución y, por lo tanto, en su credibilidad y autoridad. Dos ejemplos que figuran en el informe son las sanciones de circulación y los expedientes que afectan a los tributos municipales. La mayoría de las quejas recibidas se han resuelto mediante una respuesta debidamente argumentada al ciudadano.

Por ejemplo, los ciudadanos han asumido que las actuaciones contra la normativa de circulación o el no cumplir las obligaciones con Hacienda Municipal tienen consecuencias, y ello ha sido posible gracias a una gestión eficaz de las tramitaciones que afectan a estos temas, no solamente por la capacidad de la Administración de hacer cumplir las obligaciones a los ciudadanos. Dicha eficacia es la que debería implantarse en otros ámbitos de actuación municipal para erradicar cualquier sensación de impunidad o de agravio y para asegurar la credibilidad de la Administración.

La precisión y el fundamento en la resolución de los procedimientos administrativos es la mejor forma de eliminar cualquier sensación de impunidad o de agravio y de reforzar la autoridad municipal.

Los servicios y las competencias municipales

La Administración municipal es la más cercana al ciudadano. Ello comporta que el Ayuntamiento también sea el receptor de todo tipo de demandas de los ciudadanos a las que hay que dar respuesta. Al mismo tiempo, los diversos niveles competenciales en que está organizada la Administración pública dificulta muchas veces que los ciudadanos perciban claramente quien tiene la responsabilidad de atender a sus demandas. Así, en última instancia y por proximidad a quien piden respuestas es a la Administración municipal.

Las competencias compartidas comportan una complejidad en la gestión que obliga a que exista una coordinación eficaz para dar respuesta a los problemas de los ciudadanos, especialmente cuando afectan a la atención a las personas. Un ejemplo de ello es la construcción de equipamientos residenciales para personas mayores, dado que, a pesar de los acuerdos y los pactos entre el Ayuntamiento y la Generalitat, todavía no se han construido. Es una realidad que se recoge detrás de muchas quejas y consultas recibidas por la Síndica de Greuges.

Pero ello no significa que el Ayuntamiento tenga que hacerlo todo. Sería preciso delimitar muy bien en qué ámbitos tiene que intervenir y cuáles tiene que dejar en manos de otras administraciones o en cuáles tienen que limitarse a reforzar las iniciativas sociales.

Al mismo tiempo, si no se dan a conocer cuáles son las competencias del Ayuntamiento en cada una de las materias en que intervienen diferentes administraciones, el malestar de los ciudadanos recae sobre el Ayuntamiento, a pesar de que se trate de cuestiones que no son exclusivamente de su competencia. Ello se manifiesta en muchas de las quejas recibidas sobre las oficinas de vivienda creadas recientemente. El problema del acceso a la vivienda no se puede solucionar sólo desde la gestión municipal.

Desde enero de 2009 están en funcionamiento las oficinas de vivienda, que quieren ser la puerta de acceso a los recursos de vivienda desde todos los entes públicos que tienen competencias en dicho ámbito: el Ministerio de la Vivienda, el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, el Consorcio de la Vivienda y el Patronato Municipal de la Vivienda. Las oficinas son un punto de referencia ciudadana tanto para recibir información como para gestionar la tramitación de ayudas. Por lo tanto, a pesar de que las solicitudes se realicen en una oficinas que administrativamente dependen del Consorcio de la Vivienda, la respuesta depende de diversas administraciones. Para que las oficinas sean un verdadero punto de referencia ciudadana en materia de vivienda es preciso dotar estas oficinas con los recursos adecuados, personales y materiales, teniendo en cuenta la diversidad y amplitud de las

materias susceptibles de consulta por parte de los ciudadanos. Pero, además, tal y como se ha visto en algunas quejas, cuando las otras administraciones no responden la queja recae sobre la actuación de dicha oficina, que los ciudadanos identifican como Ayuntamiento.

Otro aspecto que recae bajo la responsabilidad del Ayuntamiento son los servicios externalizados a los que el Ayuntamiento recurre a menudo. Tal y como se recoge en el apartado de servicios públicos, el Ayuntamiento tiene que ejercer con rigor la potestad de control que tiene sobre dichas empresas gestoras. Una gestión deficiente de estos servicios delegados es también percibida por los ciudadanos como una mala gestión municipal. Dicho control debe ser todavía más riguroso en los servicios básicos y de atención a las personas.

La coordinación entre administraciones

La existencia ya comentada de diversidad de competencias compartidas entre administraciones también genera problemas que acaban siendo motivo de queja sobre la actuación municipal, pero en realidad la causa de que se dé un mal servicio o una mala respuesta al problema planteado la encontramos en los diversos niveles de competencia. Un claro ejemplo de ello lo podemos ver en la aplicación de la Ley de la Dependencia en Barcelona. Este año se repiten los problemas que ya figuraban en informes anteriores. No se ha mejorado suficientemente la gestión de los expedientes, todavía existen retrasos injustificados de más de un año para realizar la valoración de un expediente o para realizar el plan individual de atención, y los centros de servicios sociales todavía no pueden dar la información completa a los usuarios sobre el estado de tramitación de su expediente. Por el seguimiento de las quejas, se puede ver que una de las causas de estos retrasos es la deficiente coordinación entre las diversas administraciones implicadas en la aplicación de la nueva ley.

Otro ejemplo es cómo se ha abordado el problema de la prostitución en la ciudad. A pesar de que los problemas se padecen en las calles de la ciudad, el Ayuntamiento no tiene los instrumentos para resolverlos y sólo puede intervenir parcialmente ofreciendo salidas laborales a las personas que se dedican a la prostitución. En este caso, además, cualquier intervención policial en la vía pública puede provocar que el conflicto se traslade de un punto a otro de la ciudad o a otras poblaciones del área metropolitana. En este tema es necesario buscar una respuesta conjunta entre el Ayuntamiento, la Generalitat y el Gobierno del Estado. Cualquier iniciativa que no se tome de forma coordinada sólo traslada el problema de un lugar a otro.

Un tercer ejemplo, también motivo de queja en años anteriores, es el funcionamiento de los servicios sociales de atención a la infancia en riesgo. En cuanto al ámbito municipal, intervienen los servicios sociales básicos y los equipos de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA); y en cuanto al ámbito económico, la DGAIA y el ICASS; además, el Consorcio de Servicios Sociales administra los centros de protección de menores desamparados de

Barcelona. La Ley de la Carta Municipal de Barcelona establece que los EAIA son servicios de competencia del Ayuntamiento, si bien en la práctica su actuación sigue las directrices de la Generalitat (DGAIA) establecidas en el convenio de financiación y colaboración existente. Ello ocurre porque la actividad de los EAIA condiciona las resoluciones de la DGAIA sobre la tutela de los menores desamparados. A menudo, el resultado final es que la dificultad de coordinación entre los EAIA y la DGAIA para determinar el recurso asistencial o protector adecuado repercute negativamente en la atención a los menores en riesgo. Una hipótesis de solución que ha sido planteada podría ser la renuncia del Ayuntamiento a la competencia sobre los EAIA y que esta se traspasara al Consorcio de Servicios Sociales. Si este traspaso se hace efectivo, quizá mejorará la coordinación entre los EAIA y la DGAIA, pero es posible que el problema rebrote por lo que se refiere a la coordinación entre los EAIA y los servicios sociales básicos municipales si estos no se dotan de los recursos suficientes para atender debidamente a todas las situaciones de riesgo.

Este ejemplo es una muestra de cómo la concreción del ejercicio de las competencias compartidas no siempre revierte en favor de los afectados. De hecho, en estos y en otros temas, las soluciones pasan por la aplicación del principio de subsidiariedad: la responsabilidad de las decisiones tiene que asignarse al ámbito de la Administración local con el fin de que su gestión pueda ser más eficiente y más próxima a los ciudadanos y, si es preciso, deberían revisarse las competencias que puede asumir cada nivel administrativo, pero sin perder de vista el principio de autonomía local establecido en el Estatuto de Cataluña. En cualquier caso, en materia de competencias compartidas, cualquier iniciativa que no se tome de forma coordinada y global sólo traslada el problema de una Administración a otra sin resolverlo.

Derechos y deberes

La principal función de la Síndica de Greuges es velar por los derechos de los ciudadanos. Bajo esta visión se revisan los casos que son motivo de queja. Pero la resolución de los temas de fondo de algunas quejas tiene que tener en cuenta los deberes que todos tenemos como ciudadanos. Derechos y deberes están íntimamente ligados.

Por ejemplo, la necesidad de impulsar la conciencia ciudadana de tener derechos y también deberes se manifiesta de forma muy clara en los temas que hacen referencia a la limpieza. En general se aprecia que existe una programación muy esmerada de dichas necesidades y, a raíz de la respuesta del Ayuntamiento en los lugares concretos que han sido motivo de queja de los ciudadanos por problemas de limpieza, se constata que dicha programación se cumple con rigor. Pero es uno de los ámbitos en los que el Ayuntamiento solo no puede solucionar los problemas si no cuenta con la complicidad y corresponsabilidad de los ciudadanos. Cada ciudadano tiene que asumir también su responsabilidad en el mantenimiento de la ciudad. Lo deseable

sería que el Ayuntamiento sólo tuviera que velar por la limpieza de lo que se ensucia naturalmente y de la gestión de recogida de residuos. Una reflexión parecida se puede hacer en todo lo que se refiere al uso adecuado del espacio público.

En este ámbito, es preciso recordar que, a raíz de los debates sobre la Ordenanza del Civismo producidos durante el anterior mandato municipal, se inició el proceso de elaboración de una Carta de Derechos y Deberes de los Ciudadanos. No es un instrumento que permita solucionar todos estos problemas, pero sí es un instrumento válido para poder realizar una intervención propositiva y pedagógica. En su momento, la Síndica de Greuges ya había realizado algunas propuestas y este 2009 el Ayuntamiento reemprendió la elaboración del texto con la participación de todos los grupos municipales. La finalización de dicho proceso de redacción de una Carta de Derechos y Deberes de los Ciudadanos, y sobre todo su difusión, puede ser un elemento de respuesta al cumplimiento necesario de los deberes de los ciudadanos, deberes que hacen posible la convivencia.

Convivencia entre vecinos

Algunas de las quejas recibidas que se refieren a la intervención municipal también revelan problemas de convivencia entre vecinos. Los encontramos especialmente en temas de disciplina urbanística o en cuestiones de contaminación acústica y ambiental. Son quejas en las que una intervención eficaz por parte del Ayuntamiento habría podido evitar que se generaran agravios entre vecinos o que se utilizara la denuncia entre vecinos como un instrumento para resolver un conflicto.

Así, en disciplina urbanística, sobre todo en casos que afectan al cierre de terrazas o de otros espacios comunitarios, muchas de las quejas recibidas provienen de ciudadanos que denuncian a otro vecino o que se denuncian mutuamente. Tal y como se describe en un caso sobre aparatos de aire acondicionado, también existen casos en los que la causa de la denuncia de un vecino es la mala relación entre ellos, y existe un caso en que un vecino denunciado denunció al resto de vecinos que también tenían aparatos instalados en la fachada.

Estos ejemplos muestran las consecuencias de una actuación insuficiente para hacer respetar las normas municipales. Las consecuencias no son sólo el incumplimiento de la normativa, sino que esta pueda ser utilizada como elemento de confrontación entre los vecinos y que, en dicho conflicto, se vea implicada la Administración municipal. Por ello, hay que insistir de nuevo en realizar normas que se puedan hacer cumplir, porque se cuenta con los recursos para llevarlo a cabo, y en la necesidad de que se actúe de oficio sin que sea necesario esperar a que un ciudadano presente una denuncia para empezar a actuar.

Por otro lado, sobre la convivencia en la ciudad, hay que destacar de nuevo las dudas que plantean las quejas sobre la efectividad de la Ordenanza de la Convivencia. Y por ello, también hay que insistir en la necesidad de reforzar las políticas activas de prevención y darlas a conocer, especialmente entre los menores y los jóvenes, sobre todo para poner de relieve la importancia del civismo para hacer posible la convivencia en la ciudad. Es un aspecto que no se resuelve sólo con sanciones y, por dicho motivo, hay que responsabilizar a los infractores de sus actos, motivarlos para mejorar e implicarlos socialmente.

La respuesta a la crisis

En las quejas recogidas este año, también se han significado de forma singular las repercusiones de la crisis económica y su efecto sobre las personas.

En uno de los ámbitos en los que aparece este problema es en el acceso a la vivienda. A pesar de que la crisis ha conllevado el paro de los incrementos del precio de la vivienda, ello no ha incidido en el hecho de poder garantizar el acceso a este derecho fundamental y que es garantía de cohesión social. Al contrario, la situación de crisis ha agravado las dificultades de muchas familias para acceder a una vivienda o para mantener la suya.

Al mismo tiempo, en las quejas sobre vivienda que corresponden a problemáticas sociales, la dificultad de acceso a una vivienda tiene tantas variables como personas con necesidades. Son casos que muestran, por ejemplo, que los requisitos de acceso a las viviendas de emergencia social en Barcelona son muy restrictivos, así como la dificultad que existe para adaptar el reglamento actual y su aplicación a las realidades concretas y situaciones personales de los afectados.

Otro ámbito en el que se han visualizado las consecuencias de la crisis ha sido evidentemente el de los servicios sociales. El aumento de la demanda de los servicios sociales ha hecho muy difícil que muchos de los ciudadanos que lo necesitaban hayan encontrado la respuesta que sería deseable. Al mismo tiempo, a pesar del aumento de recursos en el ámbito de los servicios sociales, el acceso a los servicios de ayuda a domicilio o a las comidas a domicilio sigue estando limitado por la falta de presupuesto. Se ha avanzado, pero no se ha hecho lo suficiente.

Pero, además de los recursos que se han podido ofrecer a los ciudadanos, hay que destacar que la falta de recursos se ha traducido en la dificultad de mantener una atención de calidad y personalizada. Generalmente, las quejas ponen de manifiesto un cierto malestar por la atención social recibida en algunos centros de servicios sociales de la ciudad. La reglamentación de los recursos sociales de derecho, reglamentación necesaria y obligada, no tiene que hacer perder el alma de una atención social de calidad basada en la relación entre profesionales y ciudadanos. De hecho, como también se destaca en el informe, cuando las personas que se han dirigido a la Síndica de Greuges manifiestan agradecimiento hacia la trabajadora social no es tanto por el

volumen de los recursos que se les han ofrecido sino por el apoyo recibido y la diligencia en sus acciones.

Pero el problema de fondo es que la respuesta a la situación actual no puede esperar a ser solucionada con la implantación definitiva del nuevo Modelo de Servicios Sociales Básicos.

Hace tiempo que es necesario regular las prestaciones obligatorias de la Cartera de Servicios Sociales para que sean efectivamente un derecho. También, en el contexto actual, hay que ser conscientes de que el aumento de la demanda social pide un incremento considerable de recursos y que en la respuesta hay que buscar soluciones más allá del ámbito municipal.

Prevención

Como se recoge en el informe, uno de los temas destacados de la actividad de la Síndica de Greuges de este año ha sido la finalización y presentación del estudio sobre la prevención de la exclusión social. Precisamente, la respuesta urgente a las necesidades inmediatas que presenta la crisis económica no tendría que dejar en segundo término el trabajo preventivo. El estudio *Itineraris i factors d'exclusió social* demuestra claramente que cualquier inversión en prevención de la exclusión es mucho más rentable que cualquier tarea paliativa posterior, además de evitar el sufrimiento de las personas afectadas.

En este ámbito, como en otros, se pone de manifiesto que el problema muchas veces no es la elaboración de planes específicos, sino la respuesta que se puede dar desde la Administración municipal, su coordinación con el resto de administraciones, y que los servicios estén realmente enfocados y dispongan de los recursos necesarios para llevar a cabo una tarea verdaderamente preventiva.

El estudio promovido por la Síndica de Greuges justifica la necesidad de unas verdaderas políticas sociales preventivas. En las recomendaciones que se formulan, se insiste en la necesidad de dar prioridad a los servicios sociales de base, los equipos especializados, la educación reglada y no reglada, y la coordinación entre los servicios sanitarios, los educativos y los servicios sociales. El estudio demuestra que los recursos dedicados a políticas preventivas significan un ahorro futuro en políticas de reinserción, pero sobre todo la prevención es importante para evitar el sufrimiento y la exclusión de las personas y defender su dignidad.

Un trabajo de prevención pide sobre todo que se realice un trabajo interdisciplinario en el que se impliquen diversos campos, como la salud, la vivienda, la educación y los servicios sociales para movilizar a las personas. Así, la coordinación entre las administraciones, las entidades y los servicios es un elemento imprescindible.

Las recomendaciones que formula la Síndica de Greuges, concretadas en el ámbito del apoyo familiar, la vivienda, la educación, la formación laboral y la salud, son sobre todo una demanda al Ayuntamiento para aumentar y consolidar las intervenciones preventivas.

CLASIFICACIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS 2009

TOTAL DE QUEJAS PRESENTADAS

TIPO DE TRAMITACIÓN	Total	Porcentajes
Informe de Alcaldía	309	16,9%
Tramitación directa	141	7,6%
Asesoramiento especializado	507	27,6%
Asesoramiento general e información	879	47,9%
TOTAL	1.836	

PERSONAS QUE SUSCRIBEN LAS QUEJAS	3.305
--	--------------

CLASIFICACIÓN POR TEMAS

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	Número de quejas	Porcentajes
Vivienda	94	35,2%
Urbanismo	63	23,6%
Medo ambiente	110	41,2%
TOTAL	267	100,00%

VÍA PÚBLICA	Número de quejas	Porcentajes
Accesibilidad	15	5,0%
Circulación y transportes	190	63,8%
Seguridad ciudadana	54	18,1%
Mantenimiento y vía pública	39	13,1%
TOTAL	298	100%

ADMINISTRACIÓN GENERAL	Número de quejas	Porcentajes
Comunicación entre Administración y ciudadanos	35	20,9%
Procedimientos administrativos	42	25,2%
Actividad económica, licencias y tributos	76	45,5%
Función pública	14	8,4%
TOTAL	167	100%

SERVICIOS A LAS PERSONAS	Número de quejas	Porcentajes
Servicios sociales	108	
<i>Atención social</i>	48	25,5%
<i>Ley de la Dependencia</i>	38	20,2%
<i>Personas sin techo</i>	5	2,7%
<i>Personas discapacitadas</i>	14	7,4%
<i>Prostitución</i>	3	1,6%
Infancia	35	18,6%
Inmigración	16	8,5%
Salud, cultura y deportes	29	15,5%
TOTAL	188	100,0%

OTROS	37
--------------	-----------

EXPEDIENTES CERRADOS CON DECISIÓN		
DECISIÓN	Número de expedientes	Porcentajes
Estimados	150	34,9%
Estimados en parte	70	15,9%
Desestimados	185	42,7%
No admitidos	3	0,7%
Desistidos	25	5,8%
TOTAL	433	100,0%

EXPEDIENTES EN TRÁMITE	93
-------------------------------	-----------

QUEJAS PRESENTADAS SEGÚN EL DISTRITO DE RESIDENCIA

DISTRITO	Número de quejas	Porcentajes
Ciutat Vella	135	14,10%
Eixample	163	17,04%
Sants-Montjuïc	88	9,20%
Les Corts	58	6,07%
Sarrià - Sant Gervasi	60	6,27%
Gràcia	68	7,10%
Horta-Guinardó	67	7,00%
Nou Barris	64	6,69%
Sant Andreu	46	4,80%
Sant Martí	80	8,35%
Otros municipios	128	13,38%

ÓRGANO AFECTADO

Distrito de Ciutat Vella	42	4,38%
Distrito del Eixample	49	5,12%
Distrito de Sants-Monjuïc	34	3,55%
Distrito de Les Corts	8	0,83%
Distrito de Sarrià - Sant Gervasi	14	1,46%
Distrito de Gràcia	24	2,50%
Distrito de Horta-Guinardó	21	2,19%
Distrito de Nou Barris	18	1,88%
Distrito de Sant Andreu	15	1,56%
Distrito de Sant Martí	24	2,50%
Instituto Municipal de Personas con Disminución	3	0,31%
Instituto Municipal de Parques y Jardines	4	0,41%
Instituto Municipal de Cultura	1	0,10%
Instituto Municipal de Educación	3	0,31%
Instituto Municipal de Hacienda	127	13,27%
Instituto Municipal de Mercados	4	0,41%
Instituto Municipal de Urbanismo	5	0,52%
Instituto Barcelona Deportes	4	0,41%
Instituto Municipal de Informática	1	0,10%
Instituto Municipal del Paisaje Urbano	1	0,10%
Patronato Municipal de la Vivienda	19	1,88%
Sector de Promoción Económica	14	1,46%
Sector de Seguridad y Movilidad	91	9,50%
Sector de Servicios Generales	11	1,14%
Sector de Acción Social y Ciudadanía	57	5,95%
Sector de Educación, Cultura y Bienestar	9	0,94%
Sector de Servicios Urbanos y Medio Ambiente	29	3,03%
Sector de Urbanismo	16	1,67%
22@	1	0,10%
Agencia de Salud Pública	5	0,52%
Alcaldía	1	0,10%
Barcelona Gestió Urbanística (BAGURSA)	2	0,20%
BCN de Serveis Municipals (B:SM)	33	3,44%
Consorcio de Educación	16	1,67%
Fomento de Ciutat Vella	1	0,10%
Información y Comunicación de Barcelona	2	0,20%
Transportes Metropolitanos de Barcelona	20	2,08%
Zoo de Barcelona	2	0,20%
Consorcio de la Vivienda	22	2,29%
Consorcio de Servicios Sociales	28	2,92%
Consorcio de Bibliotecas	1	0,10%
Junta Arbitral de Consumo	3	0,31%
Serveis Funeraris i Cementiris	4	0,41%
Otras entidades	21	2,19%
No competencias	147	15,36%

