

**SÍNDICA  
DE GREUGES  
DE BARCELONA**

# 2010

**INFORME AL PLENARIO DEL CONSEJO MUNICIPAL  
SOBRE LAS ACTUACIONES DE LA SINDICATURA**



**OFICINA DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA**

Ronda de Sant Pau, 45. 08015 Barcelona

Tel.: 934 132 900. Fax: 934 132 910

[www.sindicadegreugesbcn.cat](http://www.sindicadegreugesbcn.cat)

[sindicadegreuges@bcn.cat](mailto:sindicadegreuges@bcn.cat)

Asesoría técnica y jurídica:

*Acción social y vivienda:* Mercè Bassedas Ballús

*Circulación y procedimientos especiales:* Maria Àngels Espinosa Aused

*Urbanismo y seguridad:* Amàlia Ganga Viñes

*Medio ambiente y salud:* Manel González Cabré

*Procedimientos administrativos y extranjería:* Francesca Reyes Pozo

*Vía pública, medio ambiente e infancia:* Carme Ruiz de Querol

Pilar Tauler López, *secretaria de dirección*

Esther Tresserra Salvador, *secretaria de dirección*

Natàlia González del Pueyo, *jefa de gabinete*

Marino-Enrique Villa, *adjunto a la síndica*

**Maria Assumpció Vilà i Planas, Síndica de Greuges**

|                   |                                                                                                                                                            |               |            |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------|
| <b>Título I</b>   | <b>LA INSTITUCIÓN</b>                                                                                                                                      | <b>página</b> | <b>5</b>   |
|                   | <b>Misión, organización y actividad</b>                                                                                                                    |               |            |
|                   | 1. La institución de la Síndica de Greuges en el Ayuntamiento de Barcelona: Misión de salvaguardia de los derechos fundamentales y las libertades públicas |               | <b>6</b>   |
|                   | 2. La oficina de la Síndica de Greuges de Barcelona: Recursos humanos y materiales. El procedimiento de tramitación de las quejas de los ciudadanos        |               | <b>14</b>  |
|                   | 3. Memoria de actividades del año 2010                                                                                                                     |               | <b>21</b>  |
| <b>Título II</b>  | <b>LAS ACTUACIONES SUPERVISORAS</b>                                                                                                                        |               | <b>28</b>  |
|                   | <b>Quejas de los ciudadanos y expedientes de oficio</b>                                                                                                    |               |            |
| <b>Cap. 1</b>     | <b>TERRITORIO Y HÁBITAT</b>                                                                                                                                |               | <b>30</b>  |
|                   | 1.1. Alojamiento y vivienda digna                                                                                                                          |               | <b>31</b>  |
|                   | 1.2. Urbanismo y ciudad                                                                                                                                    |               | <b>46</b>  |
|                   | 1.3. Medio ambiente                                                                                                                                        |               | <b>58</b>  |
| <b>Cap. 2</b>     | <b>CALLE Y CONVIVENCIA</b>                                                                                                                                 |               | <b>71</b>  |
|                   | 2.1. Transporte público de viajeros y circulación de vehículos                                                                                             |               | <b>73</b>  |
|                   | 2.2. Seguridad ciudadana y libertad cívica                                                                                                                 |               | <b>85</b>  |
|                   | 2.3. Uso y mantenimiento del espacio público                                                                                                               |               | <b>90</b>  |
|                   | 2.4. Accesibilidad y movilidad personal                                                                                                                    |               | <b>98</b>  |
| <b>Cap. 3</b>     | <b>BUENA ADMINISTRACIÓN</b>                                                                                                                                |               | <b>102</b> |
|                   | 3.1. Participación ciudadana                                                                                                                               |               | <b>105</b> |
|                   | 3.2. Comunicación y procedimiento administrativo                                                                                                           |               | <b>109</b> |
|                   | 3.3. Actividad económica, licencias y tributos                                                                                                             |               | <b>120</b> |
|                   | 3.4. Trabajo y función pública                                                                                                                             |               | <b>130</b> |
| <b>Cap. 4</b>     | <b>PERSONAS Y SOCIEDAD</b>                                                                                                                                 |               | <b>135</b> |
|                   | 4.1. Servicios sociales                                                                                                                                    |               | <b>137</b> |
|                   | 4.2. Ciudadanía e inmigración                                                                                                                              |               | <b>161</b> |
|                   | 4.3. Salud                                                                                                                                                 |               | <b>167</b> |
|                   | 4.4. Educación, cultura, ocio y deporte                                                                                                                    |               | <b>173</b> |
| <b>Título III</b> | <b>REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES</b>                                                                                                                       |               | <b>178</b> |
|                   | 1. Sobre la realización del derecho de toda persona a tener una vivienda digna                                                                             |               | <b>179</b> |
|                   | 2. Sobre el medio ambiente como espacio vital y determinante de la salud                                                                                   |               | <b>187</b> |
|                   | 3. Sobre el espacio público, el transporte, el mantenimiento y la accesibilidad                                                                            |               | <b>191</b> |
|                   | 4. Sobre el buen servicio público y la buena Administración                                                                                                |               | <b>195</b> |
|                   | 5. Sobre los servicios personales                                                                                                                          |               | <b>198</b> |
|                   | 6. Sobre la misión de la Síndica de Greuges de Barcelona                                                                                                   |               | <b>207</b> |
| <b>Título IV</b>  | <b>CLASIFICACIÓN Y RELACIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO</b>                                                                                          |               | <b>210</b> |
|                   | Clasificación                                                                                                                                              |               |            |

3

## PRESENTACIÓN

La misión de la Síndica de Greuges consiste en defender los derechos de las personas que habitan en Barcelona o transitan por la ciudad, puesto que, vengan de donde vengan, serán escuchadas. Con esta finalidad, puede supervisar la Administración municipal a partir de la queja de cualquier persona interesada o por iniciativa propia.

Las actividades de la Sindicatura, tanto si están motivadas por la presentación de quejas de la ciudadanía, como por iniciativas propias de la Síndica, tienen que resultar visibles a todo el mundo mediante la presentación de un informe anual en el que se compendian todas las quejas recibidas y las actuaciones puestas en marcha de oficio y su resultado.

El documento que aquí presento recoge el informe reglamentario correspondiente a todo el año 2010 y que se entrega al Plenario del Consejo Municipal. En este documento, podrán leer el resumen del trabajo que durante todo el año ha realizado el equipo de la Sindicatura. La estructura del informe y una parte importante del contenido 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 unas reflexiones finales con las recomendaciones que se desprenden de ellas fruto del conocimiento profundo de la realidad de la Administración municipal.

Se ha seguido pues, en cuanto a la forma, el método ideado y aplicado en la primera época de la Sindicatura, y no solamente porque mi mandato no comprende el año completo sino también para facilitar a todo el mundo un seguimiento continuado en el tiempo de la supervisión de la Administración municipal, y porque entiendo que es un método bien estructurado y de eficiencia acreditada al que conviene dar continuidad. Así, las decisiones correspondientes al primer cuatrimestre fueron tomadas por la anterior Síndica, y son asumidas por quien firma junto con las del resto del año.

También querría expresar mi reconocimiento a la señora Pilar Malla por su gran profesionalidad al asumir y organizar el primer mandato de la Sindicatura, dado que imprimió un carácter riguroso en su gestión y demostró su sensibilidad hacia los más excluidos de nuestra sociedad.

Inicio así, con este primer informe, una nueva etapa de la Sindicatura que tiene que estar fundamentada en los derechos constitucionales y orientada por el ideario de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, de la que se cumplían 10 años en el momento de mi toma de posesión, y la Carta de Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada en el mes de diciembre de 2010, en cuya redacción participó la Sindicatura de Greuges; en la Carta de Ciudadanía se da a esta institución una especial responsabilidad en el control de la aplicación de los derechos de la ciudadanía.

Hasta aquí el cumplimiento del mandato operativo. Pero también quisiera dejar constancia de que cada tema ha sido tratado con independencia, rigor y equidad. Cada problema lo he asumido como propio, y cuando ha sido necesario levantar la voz para indicar cualquier situación injusta, así se ha hecho, al mismo tiempo que se han propuesto soluciones a la Administración municipal.

*M. Assumpció Vilà i Planas*  
*Síndica de Greuges de Barcelona*

|                  |                                                                  |
|------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>Título I.</b> | <b>LA INSTITUCIÓN</b><br><b>Misión, organización y actividad</b> |
|------------------|------------------------------------------------------------------|

5

1. LA INSTITUCIÓN DE LA SÍNDICA DE GREUGES EN EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA
  - Misión de salvaguardia de los derechos fundamentales y las libertades públicas
2. LA OFICINA DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA
  - Recursos humanos y materiales
  - El procedimiento de tramitación de las quejas de los ciudadanos
3. MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2010



## 1. LA INSTITUCIÓN DE LA SÍNDICA DE GREUGES EN EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. Misión de salvaguardia de los derechos fundamentales y las libertades públicas

Barcelona se ha dotado de forma autónoma y en virtud de su capacidad de autogobierno de la institución de la Sindicatura de Greuges para salvaguardar los derechos humanos en la ciudad.

Barcelona tiene más de dos mil años de historia. A lo largo de todo este tiempo, ha ido creciendo en todas las dimensiones, pero no es hasta la Constitución de 1978 que se puede hablar de derechos humanos en la ciudad, y no es hasta el 2003 que se crea la institución autónoma que debe velar por los derechos y libertades de toda la ciudadanía, que es cuando el Gobierno municipal asume que, por encima de todo, la ciudad es su gente.

Barcelona es grande y potente, y es una de las ciudades más importantes del mundo. Sus dos mil años de historia la han hecho cosmopolita. Ha ido en cabeza en el comercio en el Mediterráneo y en la industrialización en España. Ha sido muchas barcelonas diferentes pero siempre creciendo. Sostiene el 21,5 % de la población de Cataluña, de la que es capital y motor, y a pesar de representar solamente el 3,4 % de la población total de España siempre va en cabeza en cultura y economía. Nuestra ciudad tiene una ubicación idónea para el desarrollo de la vida humana y dispone de un rico *hinterland* que la facilita. Estas circunstancias favorables la convierten en deseada y vulnerable; en la actualidad es una ciudad admirada por todo el mundo y querida por sus vecinos, por lo que, a la vez que genera bienestar y riqueza, genera también desigualdades, problemas medioambientales y agravios.

Ante esta potencia, la institución de la Sindicatura de Greuges puede parecer débil e inviable para alcanzar los objetivos que se le asignan, pero la democracia la hace fuerte al investirla de su potestad de supervisar la Administración municipal de forma independiente y con la seguridad de ser escuchada por todas las fuerzas políticas, a las que les toca la acción de gobierno para corregir las distorsiones puestas de manifiesto por la Síndica.

La fuerza que manifiesta la ciudad, incluso en tiempos de crisis, es producto del esfuerzo de todos los que la habitan, y la obliga a ser todavía más magnánima con las personas que no pueden participar plenamente de los beneficios de la comunidad ni de la igualdad de oportunidades, y a poner a su servicio todo el potencial que le da la Carta Municipal (leyes catalana 22/1998 y estatal 1/2006).

El poder político lo tenemos bien definido, y todavía más con la recuperación del Área Metropolitana, que verá la luz próximamente. Pero todo poder político debe estar al servicio de las personas, y desde este convencimiento debemos recordar a Jeremias Bentham, que en su tratado de *Principios de legislación* decía: “Conseguir la felicidad de la

comunidad es el objeto del legislador; la utilidad general tendrá que ser la base de su razonamiento; conocer los medios para alcanzarla es la ciencia; y encontrar el modo de aplicarlos es el arte.”

La Síndica espera de los electos que gobiernan la ciudad el ejercicio de esta forma de arte para que encuentre el modelo en esta época de crisis para realizar una asignación equitativa de los recursos públicos entre la gran familia barcelonesa, para que no haya excluidos y para que tengan siempre presente que lo primero son las personas y sus derechos.

### **1.1. La institución de la Síndica de Greuges de Barcelona**

La institución de la Síndica de Greuges de Barcelona es un órgano unipersonal complementario de la Administración municipal de la capital catalana que tiene la misión de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de la ciudadanía. La competencia material la ejerce sobre los actos administrativos o las situaciones de hecho relacionados con el Ayuntamiento y especialmente con los derechos y libertades establecidos en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (CESDHC).

La base legal de esta institución se encuentra en la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña desde el 2003, año en que fue implementada en el Ayuntamiento de Barcelona y establecido su reglamento. El Reglamento de la institución añade que hay que defender no solamente a las personas que tengan la condición de vecinos, sino también a todo el mundo que se encuentre eventualmente en la ciudad.

La CESDHC, elaborada en Barcelona y aprobada en Saint-Denis, fue el motor del cambio legislativo en Cataluña para dotar a los municipios de Ombudsman Local o Defensor del Pueblo como institución independiente e imparcial, y por ello el Reglamento remite a dicha Carta Europea para relacionar los derechos que tienen que ser objeto de especial defensa.

La Síndica de Greuges de Barcelona, señora M. Assumpció Vilà i Planas, fue elegida el 30 de abril de 2010 por unanimidad de todos los grupos políticos del consistorio, y nombrada por el alcalde. Tomó posesión de su cargo el día 12 de mayo de 2010, para sustituir a la primera Síndica de Barcelona, la señora Pilar Malla i Escofet, y para ejercer el mandato de supervisar la Administración municipal de forma independiente y objetiva durante un periodo de 5 años.

En la nueva etapa de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, iniciada en el mes de mayo de 2010, la Síndica ha asumido la experiencia y los planteamientos de la primera Síndica y ha dado continuidad a la trayectoria iniciada con la voluntad de trabajar para la mejora de las garantías de los derechos, y para la plena realización de los principios de buena Administración.

Como prioridad en la nueva etapa se plantea la agilización de la resolución de los expedientes y la eficacia de las decisiones que se tomen; y como método, apoyar al ciudadano en su búsqueda de la verdad, y proponer soluciones equitativas y mejoras de

7

eficacia y bienestar social. Con este objetivo, utilizará todos los medios a su alcance para acercar y dar a conocer la institución a la ciudadanía.

La institución no está dotada de poder ejecutivo, y, por lo tanto, no puede modificar resoluciones administrativas y ni siquiera suspenderlas cautelarmente mientras se lleva a cabo la investigación de un expediente de queja. Por lo tanto, es consciente de que difícilmente podrá satisfacer plenamente al ciudadano, y tampoco a la Administración, dado que los organismos investigados ven cuestionada su actuación por una institución que ni es superior jerárquicamente ni es poder judicial. Pero esta institución tratará siempre de convencer a los unos y los otros que las decisiones de la Síndica y sus mensajes de recomendación son producto del análisis riguroso, desapasionado, desinteresado, honesto y equilibrado, y buscan la justicia partiendo de un dictamen técnico y jurídico previo de máxima solvencia; por lo tanto, sus decisiones tienen que ser tomadas en consideración, porque al contrario, si no se escucha a la institución, se desacata también al legítimo poder democrático que la ha creado.

## **1.2. Misión de la Síndica: salvaguardia de los derechos fundamentales y las libertades públicas**

Salvaguardar es acción de garantizar. Es la función de la Síndica garantizar todos los derechos, las libertades y los bienes en Barcelona ante cualquier hipotético agravio proveniente del Ayuntamiento. Defender la sociedad civil ante el abuso o desconsideración proveniente de la Administración municipal. Puede parecer una función inalcanzable a causa de la extensión de las posibles acciones a efectuar, pero afortunadamente, en tiempos de democracia, dicha función es, en la mayor parte de los casos, una función preventiva y de seguridad revisora. Llegan muchas quejas a la institución de la Síndica de Greuges, pero muchas veces son “causas perdidas”, o últimas esperanzas o frustraciones e impotencias ante la “ominosa Administración”; la misión de la Síndica es escucharlas a todas y asegurarse de que la pérdida invocada e imputada al Ayuntamiento es efectiva y justificada, o en otros casos declarar que la persona interesada tiene un derecho que debe serle reconocido, y perseguir su reconocimiento porque nunca un derecho personal pueda ser conculcado desde un servicio municipal.

La misión de defensa se desarrolla basándose en los derechos que figuran en la Constitución Española (CE): estos derechos son la clave de bóveda de los poderes públicos, sin los cuales no tienen razón de existir, y deben entenderse como el conjunto de mandatos y de previsiones constitucionales relativos tanto a los derechos fundamentales estrictos como a los principios rectores de la política social y económica, y a los principios de la buena Administración.

La materia estricta “derechos fundamentales y libertades públicas”, que es la base de la intervención de la Síndica, tiene diferentes niveles de trascendencia o calidad por su repercusión en la dignidad humana y en su diferente cualificación constitucional. Un primer nivel es el de los que denominamos *derechos fundamentales estrictos*.

Son los derechos compendiados en la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la Constitución, a la que hay que añadir los derechos a la dignidad personal (art. 10) y a la igualdad jurídica (art. 14); es el conjunto que se puede denominar *derechos fundamentales*

*formales*, que son la justificación primera de la existencia de todo poder público y también de la misión de la Síndica de Greuges, que tiene que velar por que no se produzcan situaciones de desconocimiento negligente o doloso, como serían:

- El atentado a la dignidad o al libre desarrollo de la personalidad de cualquier persona con independencia de su origen y circunstancia (art. 10 CE).
- El trato desigual entre los españoles ante la Ley con discriminación por circunstancias personales o sociales (art. 14 CE).
- El peligro o lesión en la integridad física o moral, o el sometimiento a una persona a tratos inhumanos o degradantes, o que hieran su dignidad (art. 15 CE).
- Poner impedimentos o tener prejuicios relacionados con la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16 CE).
- El atentado a la libertad y la seguridad física con compulsiones ilícitas (art. 17 CE).
- La ofensa al honor, puesto que la Constitución defiende su derecho (art. 18 CE).
- La agresión a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio o al secreto de las comunicaciones (art. 18 CE).
- La imposición de dificultades a la libertad de residencia y movimiento por el territorio nacional (art. 19 CE).
- La obstrucción a la libertad de expresión y de información o la imposición de dificultades injustificadas para comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (art. 20 CE).
- La obstrucción a la producción o creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20 CE).
- Los impedimentos al ejercicio del derecho de reunión o manifestación (art. 21 CE).
- Los obstáculos en la participación en los asuntos públicos o en el acceso a la función pública (art. 23 CE).
- La falta de garantías en la aplicación de sanciones administrativas (art. 25 CE).
- La no satisfacción de los derechos relativos a la educación, tanto de los alumnos, o de sus representantes, como del profesorado (art. 27 CE).
- La existencia de dificultades injustificadas al ejercicio de los derechos sindicales, de huelga y de negociación colectiva (art. 28 y 37 CE).
- La desatención al derecho fundamental de petición (art. 29 CE).
- La no aplicación de los derechos vinculados a la equidad presupuestaria y a los tributos (art. 31 CE).
- La intromisión ilegítima en el derecho a la propiedad, la no consideración de su vinculación social, o la expropiación injustificada (art. 33 CE).
- La desatención a los derechos laborales (art. 35 CE).
- La existencia de dificultades injustificadas a la libertad de empresa (art. 38 CE).

Un segundo grupo de derechos constitucionales está condicionado por la legislación, programación y desarrollo reglamentario, desde los poderes públicos: los derechos sociales. El grado de realización y disfrute de estos depende del reconocimiento de prioridades presupuestarias y del sentido de justicia social de los propios poderes públicos; pero estos derechos son igualmente exigibles por ser consustanciales con la condición humana. En este conjunto de derechos, el objetivo de la Síndica de Greuges es velar por su desarrollo ponderado y responsable bajo los 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 por que su reconocimiento y su protección presidan toda la actuación municipal. Este conjunto incluye:

- ✓ la protección social, económica y jurídica de la familia y los niños (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).

10

De acuerdo con la autoexigencia positivas que el Ayuntamiento ha suscrito con la CESDHC, y muy recientemente con la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona, Barcelona se proyecta a la cabeza de los derechos cívicos. Estos derechos de tercera generación incluyen un plus de calidad sobre los enunciados anteriormente, aunque se refieren a ámbitos concurrentes, e incluyen:

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

Todo ello con el alcance de las ordenanzas municipales y la ponderación que se deduce de los principios generales del derecho y del derecho natural.

Como colofón hay que añadir el derecho que toda persona tiene de pedir el amparo de la Síndica de Greuges para la revisión de su causa.

### 1.3. La Carta de Ciudadanía

El Plenario Municipal del 17 de diciembre de 2010 aprobó la Carta de Ciudadanía. Carta de los Derechos y Deberes de Barcelona. Es un viejo proyecto que ha visto la luz cinco años después de que se anunciara al aprobarse la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona. Este proyecto tuvo, desde el primer momento, el apoyo de la Sindicatura de Greuges, puesto que debería suponer el contrapunto amable y pedagógico al aspecto disciplinario de la Ordenanza.

Con su aprobación, la Síndica de Greuges de Barcelona recibe el encargo, contenido en la misma carta, de velar por el cumplimiento de los derechos y deberes establecidos en ella. La Síndica ha dado su apoyo al proyecto de la Carta de Ciudadanía de Barcelona ante el Consejo de Ciudad porque dicha Carta tiene que servir para estimular una ciudadanía responsable y promover la convivencia en libertad y respeto; así mismo –tal como dice el texto aprobado–, es preciso fomentar una cultura de derechos y deberes que conforme una ciudadanía exigente con la Administración, y que a la vez sea responsable y cosmopolita; al mismo tiempo, es preciso garantizar la convivencia, y para conseguirlo es necesario que haya seguridad ciudadana y una redistribución de la riqueza y los recursos que abra un horizonte de integración a los menos favorecidos.

11

De este nuevo texto normativo, hay que destacar unos rasgos importantes:

- el compromiso con la participación ciudadana real y efectiva en los asuntos municipales;
- el compromiso con las personas con discapacidad y vulnerables para garantizarles el derecho a la accesibilidad universal y a la igualdad de oportunidades, y
- la garantía de supervisión de todas las quejas que pueda haber por incumplimientos de los derechos y deberes previstos en esta Carta, tarea que es responsabilidad de la Sindicatura de Greuges de Barcelona; así como la posibilidad de que la Síndica pueda intervenir por iniciativa propia para garantizar su aplicación.

La Carta propuesta no impone nuevos deberes ni otorga más derechos, porque los derechos los tienen las personas por la propia condición humana, según proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y los ejercen por reconocimiento de la Constitución y de las leyes que la desarrollan. La Carta es, por lo tanto, una expresión de determinadas normas de conducta especialmente deseables que se derivan de los derechos de cada persona que vive en Barcelona. Estos derechos son a la vez deberes y comportan la intervención de la Administración de la ciudad, que tiene que velar por que se hagan realidad.

La nueva Carta pretende hacer pedagogía de los derechos y deberes, que todo el mundo haga una reflexión personal sobre cómo hay que trabajar por una vida equilibrada en la ciudad y como construirla desde la igualdad de todos en derechos y deberes, y en

oportunidades y responsabilidades, porque sin deberes no hay derechos, sin derechos tampoco hay deberes, y sin derechos ni deberes no hay ciudad.

#### **1.4. La buena Administración. El derecho a una buena Administración como paradigma de la política cercana a la ciudadanía**

El arte a que se refería Bentham, y que hemos citado en la introducción, es el que hoy en día calificaríamos de *buena Administración*: el saber realizar bien los deberes del administrador para satisfacer los derechos del administrado y del bien común. A este concepto, la Síndica de Greuges le debe prestar una especial atención porque recoge un tercer conjunto de enunciados constitucionales que contienen o garantizan derechos, y que son indicadores de respeto a la cualidad humana. Es el conjunto de principios relativos a la Administración eficiente y con cualidad humana, que tiene la importancia de hacer viables a los dos primeros grupos de derechos a los que nos hemos referido anteriormente. El derecho a tener una buena Administración comporta la exigencia de un buen y eficiente ejercicio de las competencias municipales, incluidas las referidas anteriormente. Estos principios se deducen de la Constitución en sus artículos 9 (Administración proactiva) y 103 (Administración objetiva, eficaz y sometida al derecho), y que deben aplicarse en todas y cada una de las amplias temáticas que comprende 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).

Estos principios instrumentales que hacen buena la Administración tienen una especial relevancia en la realización de los derechos relativos al régimen jurídico a la Administración local, que pueden compendiar, en cuanto a derechos y deberes de los vecinos, de la siguiente forma:

- Ser elector y elegible, de acuerdo con lo que dispone la legislación electoral.
- Participar en la gestión municipal, de acuerdo con lo que disponen las leyes y los reglamentos propios del municipio y, si procede, cuando los órganos de gobierno y de la Administración municipal pidan la colaboración con carácter voluntario.
- Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales de acuerdo con las normas aplicables.
- Contribuir, mediante las prestaciones económicas y personales establecidas por Ley, al ejercicio de las competencias municipales.
- Ser informado, con 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.
- Solicitar la consulta popular en los términos establecidos por la Ley.
- Exigir la prestación y, si procede, el establecimiento del servicio público correspondiente, cuando constituya competencia municipal propia de carácter obligatorio.

#### **1.5. Alcance de la competencia material de la Síndica**

12

El listado de derechos efectuado en los epígrafes anteriores –a pesar de su extensión– ni es exhaustivo ni es excluyente de toda posición del ciudadano que le genere un sentimiento de discriminación, opresión o desatención como consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos relacionada con los principios de igualdad, seguridad y libertad.

Así, siguiendo las pautas constitucionales, la Síndica expresa el deseo de trabajar, en todo caso, en las relaciones municipalidad-ciudadanía para garantizar la justicia, la libertad y la seguridad, de promover el bienestar de todo el mundo, de garantizar la convivencia democrática en un orden económico y social justo. Para ello es preciso consolidar en el ámbito de la ciudad el Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular. Y la Síndica procurará proteger a todas las personas en el ejercicio de los derechos humanos, en sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Y velará por que se promueva el progreso de la cultura y de la economía con el fin de asegurar a todo el mundo una calidad de vida digna. Además tiene que luchar para establecer una sociedad democrática participativa y tiene que colaborar en el refuerzo de unas relaciones pacíficas y de cooperación internacional.

La Síndica entiende que la justicia social resulta de tener instituciones justas, y tener un ayuntamiento que tenga claro que la equidad es su función por excelencia y que implemente reglas de conducta para maximizar la equidad entre las personas y en sus relaciones con la comunidad representada por el ayuntamiento.

## 2. LA OFICINA DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA: RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES. EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS DE LOS CIUDADANOS

### 2.1. Estructura orgánica de la oficina de la Síndica de Greuges de Barcelona

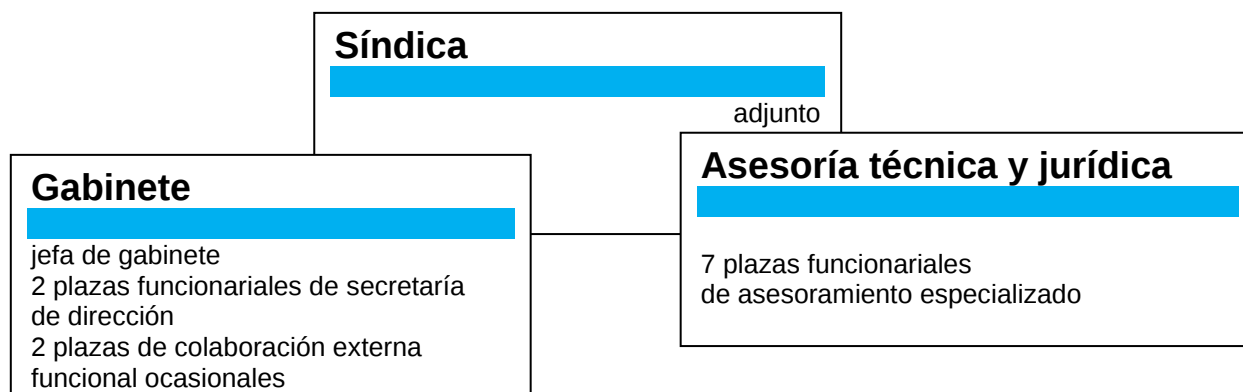
La Síndica de Greuges de Barcelona es una institución independiente de la Administración municipal, sin embargo es escogida por el Plenario de la corporación y debe emitir a dicho Plenario sus informes. Con el fin de salvaguardar su independencia, el Reglamento de la institución establece que disfrutará de los recursos materiales y humanos necesarios, así como de la colaboración de todos los órganos municipales y organismos vinculados (base II del Reglamento del Síndic/a de Greuges de Barcelona).

La adscripción orgánica de su oficina lo es a través de la alcaldía, y los otros aspectos complementarios de la organización y el funcionamiento están regulados por el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del 19 de enero de 2005. Pero únicamente rinde cuentas ante el Plenario del Consejo Municipal.

La estructura definida en estas normas ha sido consolidada de la forma siguiente: La Síndica cuenta con un adjunto, la asesoría y un gabinete de apoyo. El adjunto a la Síndica es cargo de confianza de la Síndica, nombrado por el Plenario del Consejo Municipal, a quien corresponde asumir las tareas de investigación que la Síndica le encomiende o le delegue. La asesoría técnica y jurídica está compuesta por funcionarios municipales especializados designados por la Síndica. El gabinete de apoyo está formado por la jefa de gabinete y dos secretarías, ocasionalmente también se da la colaboración técnica externa voluntaria o contratada.

14

#### ORGANIGRAMA DE LA SINDICATURA



### 2.2. Recursos humanos

La asesoría técnica y jurídica funciona como un equipo interprofesional que presta la atención directa al público, la recepción de las quejas, la instrucción de los expedientes de

investigación y las propuestas de decisión de la Síndica. Está compuesta por 7 plazas funcionariales, una de las cuales ha estado vacante durante el año 2010.

Dentro de la asesoría, por acuerdo de la Comisión de Gobierno de 9 de noviembre de 2010, se creó formalmente una sección especializada de quejas y reclamaciones de personas que se consideren afectadas por actuaciones ilícitas en la tramitación municipal de solicitudes de licencias de actividad al amparo de lo establecido en la base III.1 de su Reglamento regulador, aprobado definitivamente por el Acuerdo del Plenario del Consejo Municipal del 21 de marzo de 2003.

La sección queda constituida inicialmente con las dos asesoras que ya tenían asignada por la Síndica la instrucción de los expedientes de queja en materia de actividad económica y tributos.

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

El personal de la asesoría trabaja en equipo para el análisis de las problemáticas relacionadas con los derechos humanos en la ciudad, y cada miembro recibe encargos de instrucción de expedientes de queja. Las funciones principales de los asesores técnicos son:

- Proporcionar al ciudadano la información y asesoramiento necesarios respecto de las quejas que este presente relativas a derechos fundamentales y libertades públicas.
- Tramitar, investigar y elaborar trabajos técnicos y estudios, así como resolver a nivel de propuesta los expedientes de las quejas presentadas en la oficina de la Síndica de Greuges de Barcelona.
- Tramitar, investigar y realizar una propuesta de decisión, por encargo de la Síndica, en las actuaciones de oficio que se consideren oportunas.
- Proponer la no admisión a trámite de una queja en el caso de que no sea de la competencia de la Síndica o derivarla, si procede, a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, otros síndicos locales o defensores del pueblo que tengan su competencia.
- Proponer líneas de trabajo y marcos de referencia para la transformación y mejora de los servicios y procesos de la Sindicatura.
- Colaborar en las relaciones institucionales y en las sesiones informativas que organiza la Sindicatura y, si procede, representarla técnicamente, tanto en el ámbito estatal como europeo.
- Colaborar en la elaboración de los informes periódicos para el Plenario del Consejo Municipal.
- Participar en las diferentes mesas de trabajo del Consejo Técnico Colaborador de la Síndica de Greuges.
- Participar en la coordinación y refuerzo de los vínculos con la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, otros síndicos locales o defensores del pueblo.
- Asesorar a la Síndica en todas aquellas cuestiones de su competencia.

15

Su régimen de trabajo es el propio del personal municipal si bien flexibilizado en cuanto a la disponibilidad horaria con el fin de poder ajustarse a las necesidades de las personas

que acuden al amparo de la Síndica. El régimen retributivo es el propio del personal municipal.

### 2.3. Recursos materiales

La Síndica tiene asignado como sede de su oficina el tercer piso de la ronda de Sant Pau, n.º 43-45. El local es municipal y está equipado con mobiliario, *hardware* y *software* adecuados. Está dimensionado de forma adecuada para atender la visita de las personas que desean presentar quejas o asesorarse sobre sus derechos, así como para mantener reuniones colectivas cuando sea conveniente.

El presupuesto de gasto corriente para 2010, aparte del capítulo de personal y de mantenimiento municipal, que está integrado en el Presupuesto de Servicios Generales, ha sido de 62.773 euros.

### 2.4. Procedimiento de tramitación de quejas

La intervención de la síndica tiene por objeto ayudar a los ciudadanos a hacer efectivos sus derechos, según el artículo 41 en relación con el 43 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (LMRLC), puesto que supervisa las actividades de la Administración municipal (art. 59.4 LMRLC) en defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio. El Síndic o Síndica Municipal de Greuges ejerce su función con independencia y objetividad.

16

En estas tareas encontramos dos grandes ámbitos, el de asesoramiento técnico y jurídico sobre los derechos de las personas, que opera como una asesoría general abierta, personal y gratuita, y el procedimiento de investigación con relación a una queja o una intervención de oficio, en la que, además de las anteriores funciones, existe la presencia de la posición municipal a raíz de un informe que se solicita expresamente.

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

Sin embargo, la autonomía institucional de la Síndica le permite autoorganizar la propia oficina y establecer los protocolos de relación compatibles con los reglamentos aprobados por el consistorio. El procedimiento finalista no ha de tener más límites que los del Reglamento de la institución y, a partir de este, tiene que permitir con independencia y objetividad entrar en conocimiento de la realidad administrativa y ejercer la supervisión, entendida esta como inspección superior para garantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos.

El procedimiento reglado es:

- 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.
- Las quejas pueden presentarse oralmente o por escrito. En cualquier caso, la queja tiene que estar documentada y en ella tienen que constar nombre y apellidos, DNI y domicilio de las personas interesadas; además, las quejas tienen que ir acompañadas de los documentos y otros medios de prueba que las fundamenten. Estos son requisitos necesarios para la admisión a trámite. Sin embargo, si la cuestión planteada es de interés general, a pesar de no aportar los datos referidos, la Síndica podrá asumir de oficio la supervisión.
- No podrán presentarse quejas cuando haya transcurrido el plazo de un año desde que la persona afectada haya tenido conocimiento de la conducta o se hayan producido los hechos objeto de la queja.
- La oficina de la Síndica de Greuges de Barcelona registra todas las quejas que se formulen, acusa recibo y las admite a trámite, excepto:
  - Las quejas anónimas.
  - Las quejas en las que advierta mala fe, falta de fundamento o inexistencia de pretensión.
  - Las quejas en cuya tramitación se irrogue perjuicio al legítimo derecho de tercera persona.

También rechaza las quejas que no tengan nada que ver con el ámbito de su competencia. Si las quejas tienen que ver con el ámbito de la competencia del Síndic de Greuges de Catalunya o del Defensor del Pueblo, se derivan a dichas instituciones.

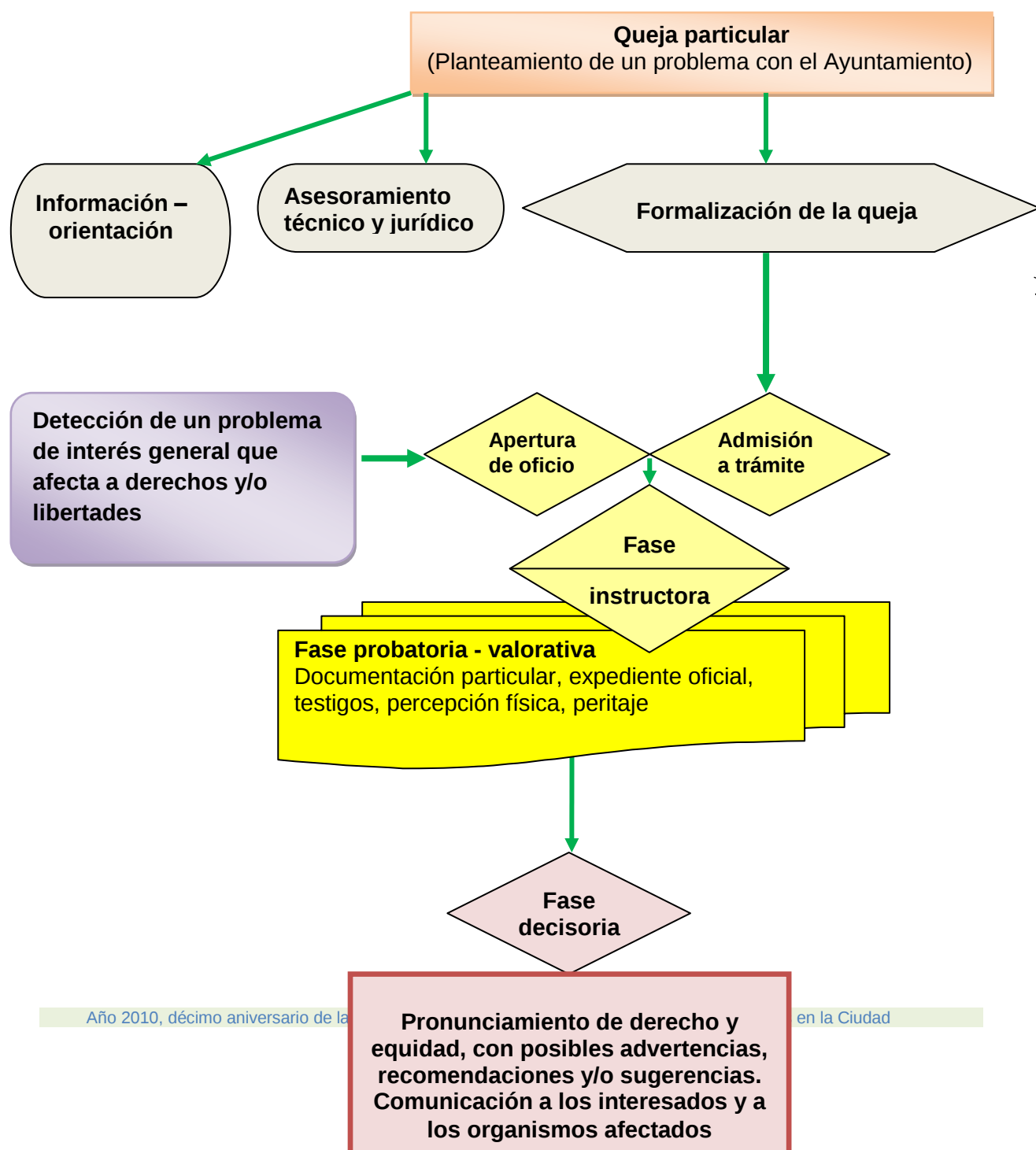
Cuando no se admite una queja, ello se notifica a la persona interesada mediante un escrito motivado y, cuando es posible, se informa a la persona interesada de las vías más oportunas para el ejercicio de su acción.

- Admitida a trámite una queja, la Síndica emprende las medidas de investigación que considera oportunas con el objetivo de esclarecerla mediante la asesoría de la Sindicatura. En el caso de que se solicite informe de los departamentos, organismos o dependencias administrativas, este tiene que emitirse en el plazo de 15 días desde la recepción de la solicitud. La Síndica puede hacer públicos, en el informe anual que presenta al Consejo Municipal, los departamentos u organismos que obstaculicen el ejercicio de sus funciones.
- La Síndica no puede investigar las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial. Puede suspender su actuación si, habiéndola iniciado, una persona interesada interpone demanda o recurso ante los tribunales; tiene que suspenderla, sin embargo, cuando el procedimiento se encuentre pendiente de sentencia.
- En el caso de que, como resultado de la actuación investigadora, aparecieran indicios racionales de criminalidad, la Síndica tiene que ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal.
- Si de las actuaciones se observan indicios de infracciones disciplinarias de personal de la Administración municipal, hay que dar cuenta de ello a la Alcaldía.
- La Síndica de Greuges tiene que comunicar el resultado de las investigaciones a las personas que hayan formulado la queja. Así mismo, tienen que comunicarlo a la Alcaldía para que lo hagan llegar a las autoridades o a los funcionarios y trabajadores afectados.

17

El procedimiento así establecido no es lo suficientemente ágil ni eficiente a causa de la demora en la entrega de los informes requeridos, por ello la Síndica pedirá a la Comisión de Gobierno que dé instrucciones a todos los organismos municipales para que cumplan con esmero el reglamento vigente, y al mismo tiempo que ahorren trámites inútiles, como que los informes técnicos solicitados tengan que pasar por la cadena jerárquica con la consiguiente demora. En estos momentos, se ha podido comprobar que se pueden efectuar hasta cinco pasos jerárquicos para contestar evasivamente con tres líneas la cuestión que se planteaba (exp. 651/10).

### FLUJOS DE TRAMITACIÓN



## 2.5. Fundamentación de las decisiones: derecho y equidad

Tanto el acto de admisión a trámite de una queja como después la decisión de la Síndica sobre esta son fruto de una evaluación de la queja en la que se han tomado como referencia las normas de derechos fundamentales referenciadas en el epígrafe A del apartado 1.1 y en las de derechos procedimentales que conforman los principios de una buena Administración. Pero también, además de las normas constitucionales y las de derecho positivo que las desarrollan, el compromiso político del Ayuntamiento asumido con la firma de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, y más recientemente con la Carta de Ciudadanía, nos lleva a contrastar estas normas y pautas con la realidad constatada al evaluar el agravio alegado. El pronunciamiento de la Síndica tiene que estar fundamentado con precisión jurídica, pero también es inevitable la valoración ideológica consecuente con los principios generales del derecho, entre los cuales figuran la equidad y justicia social.

El contraste entre los hechos evidenciados, el derecho positivo y el derecho natural, así como los principios de una buena Administración, comporta un pronunciamiento muy fundamentado que se somete a los responsables municipales y que debe causar unos efectos claros, dado que, si ocurre lo contrario, esta institución no tendría valor para el ciudadano.

19

## 2.6. Efectos de las decisiones de la Síndica de Greuges

La Síndica tiene el atributo establecido por el consistorio de valorar las actuaciones del Gobierno y el funcionamiento de los servicios públicos, de apoyar al ciudadano en su búsqueda de la verdad y de la satisfacción de sus derechos, y de proponer soluciones y mejoras. No es necesario que el mensaje sea bien recibido ni acatada la recomendación, pero sí hay que tener en cuenta que es el mensaje producto del análisis objetivo, honesto y posibilista que se deduce del dictamen de un equipo técnico-jurídico de máxima solvencia.

Las decisiones de la Síndica de Greuges no pueden modificar resoluciones. Tal y como ya se ha dicho, el ciudadano tiene derecho a solicitar 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 de Barcelona se hace 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 las quejas de los ciudadanos, y, después de dicha supervisión, una vez al año tiene que dar cuenta al propio Consejo de los resultados. Pero dar cuenta no es solamente relatar el resultado de las indagaciones efectuadas para conocer las posiciones divergentes de los ciudadanos hacia su Ayuntamiento. Dado que poca cosa 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 mejor escenario, un escenario de síntesis que pueda satisfacer los objetivos del interés público teniendo en cuenta las aspiraciones de los particulares cuando estas sean compatibles con el interés común.

Las decisiones de la Síndica de Greuges no pueden modificar resoluciones administrativas. Es lógico y necesario que así sea por seguridad jurídica y porque ello no es su función sino de los mecanismos jurídico-administrativos del Estado de Derecho. Pero la intervención de la Síndica de Greuges debe tener unos efectos prácticos para el ciudadano. Por ello, el Reglamento de la Sindicatura prevé la emisión de recomendaciones, advertencias y sugerencias. Dichos pronunciamientos se desprenden de la valoración –desde un observatorio neutral y objetivo– en términos de derecho y de equidad de las circunstancias concurrentes en el expediente concreto considerado, y pueden consistir en 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 encontrado que es conveniente corregir una forma de proceder en el sentido que se indica para evitar nuevos agravios o aumentar la eficacia o 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 considera que es mejor, útil u oportuno.

20

Las advertencias, recomendaciones y sugerencias que emite la Síndica de Greuges en sus decisiones constituyen la verdadera razón de ser de la institución, dado que son la herramienta 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 tiene que consistir en una revisión del caso y un nuevo pronunciamiento expreso en el que lo ratifiquen fundamentadamente o lo corrijan por las vías establecidas en la Ley. De este nuevo pronunciamiento, deberán dar cuenta a la Síndica de Greuges, para que figure en el informe al Pleno.

### 3. MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2010

#### 3.1. Enero-abril

##### A) Presentación del informe anual 2009

El día 5 de febrero de 2010, la Síndica de Greuges señora Pilar Malla presentó ante el Plenario del Consejo Municipal el último informe anual de su mandato.

En este informe se recogen el contenido y el balance de las quejas recibidas durante el año 2009 y las recomendaciones que formula al Ayuntamiento.

Los apartados del informe de los que la Síndica de Greuges destacó diversas recomendaciones fueron los que hacen referencia a las quejas relacionadas con la vivienda y el urbanismo, el medio ambiente y el espacio público, la circulación y los transportes, los procedimientos administrativos y los servicios sociales.

En el balance de los 5 años de mandato, la Síndica destacó la función de la Sindicatura de Greuges como institución que está al servicio de los ciudadanos de Barcelona. Durante estos años, se estableció un modelo de funcionamiento que respondía a los objetivos principales de la institución: dar respuesta a los ciudadanos que manifestaban haber sufrido un agravio, teniendo presente que cada persona es única y merece toda la atención.

Así mismo, resaltó que las recomendaciones siempre se realizan a partir de hechos reales valorados desde una perspectiva jurídica, objetiva y ponderada, y de esta forma se pudo mantener el equilibrio entre el rigor administrativo y de procedimiento y la atención personal y directa a las personas.

La Síndica destacó también la utilidad de la Sindicatura de Greuges ya que representa una oportunidad para que el Ayuntamiento pueda rectificar lo que no ha funcionado correctamente, y de esta forma los ciudadanos recuperen la confianza en la Administración municipal.

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

En las intervenciones posteriores a la presentación del informe, el alcalde y el resto de grupos políticos agradecieron muy sinceramente la tarea desarrollada por la Síndica y su equipo durante su mandato. Se destacó el rigor y la solidez de cada informe anual presentado por la Síndica, así como su buena estructuración en una serie de temáticas y recomendaciones que son de gran utilidad para el Gobierno, dado que las quejas y

21

reclamaciones de la ciudadanía son una fuente muy relevante de diagnóstico e identificación de problemas.

Todos los representantes políticos agradecieron especialmente a la señora Malla el grado de compromiso profesional y personal en su tarea como Síndica de Greuges de Barcelona, compromiso que ha mantenido durante todo el mandato, haciendo realidad una institución que ya forma parte de Barcelona y que ha conseguido un nivel muy importante de respeto y credibilidad.

## **B) Proceso de participación y nombramiento de la nueva síndica**

En noviembre de 2009, la Síndica de Greuges de Barcelona, señora Pilar Malla, finalizó su mandato. De acuerdo con el Reglamento del Síndic/a de Greuges de Barcelona siguió en el ejercicio de sus funciones hasta que fue nombrada su sucesora en mayo de 2010.

De acuerdo también con el Reglamento del Síndic/a de Greuges de Barcelona, el procedimiento de nombramiento de una persona como Síndic o Síndica de Greuges se inicia mediante un decreto de Alcaldía por el que se dispone la apertura de un turno de consultas, durante un periodo de 2 meses, entre las entidades que figuran inscritas en el Registro Municipal de Entidades, a fin de que estas puedan proponer a las personas que consideren apropiadas para ejercer el cargo. Sin embargo, también se puede realizar la propuesta mediante el procedimiento de iniciativa ciudadana con los requisitos establecidos en la Carta Municipal de Barcelona.

22

El Decreto de Alcaldía de 16 de noviembre de 2009 inició el procedimiento y facultó al Comisionado de la Alcaldía para la Participación Ciudadana para que se dirigiera a todas las entidades de Barcelona que figuraban inscritas en el Registro Municipal de Entidades en fecha de 15 de noviembre de 2009, y recogiera todas sus sugerencias y propuestas de candidaturas.

Ello supuso un total de 4.236 cartas de consulta, en las que se anunció el proceso participativo y se ofreció una dirección de correo electrónico para poder presentar las candidaturas. Se fijó como fecha límite para la presentación de las candidaturas el día 24 de enero de 2010.

Una vez recibidas las diferentes candidaturas, así como las cartas de apoyo correspondientes presentadas por algunas asociaciones de la ciudad de Barcelona, se consultaron las diferentes personas propuestas, para conocer su conformidad respecto de la presentación de su candidatura. Así mismo, se pidió a las entidades proponentes que facilitaran el currículum vitae o los méritos de la persona presentada, para que los cinco grupos políticos municipales pudieran estudiar y valorar las diferentes candidaturas.

Se presentaron en total quince personas propuestas por diferentes entidades.

Después de que todos los grupos políticos valorasen las candidaturas, se llegó a un acuerdo por unanimidad de nombrar Síndica de Greuges de Barcelona a la señora M. Assumpció Vilà i Planas.

La nueva Síndica de Greuges fue nombrada por unanimidad, a propuesta del alcalde, por el Plenario del Consejo Municipal el día 30 de abril de 2010.

### **3.2. Mayo-diciembre**

#### **A) Difusión y presencia pública**

El día 12 de mayo en el Salón de Crónicas del Ayuntamiento de Barcelona, tomaba posesión del cargo como Síndica de Greuges de Barcelona la señora M. Assumpció Vilà i Planas.

El acto fue presidido por el alcalde, señor Jordi Hereu, y contó con la presencia del Síndic de Greuges de Catalunya y de la mayoría de concejales del Ayuntamiento. También había muchísimas personas representantes en Cataluña del mundo asociativo y del voluntariado.

Empezaba así el segundo mandato de la institución en Barcelona; la nueva Síndica manifestó su intención de seguir el camino iniciado por su antecesora, así como su prioridad de dar a conocer la Sindicatura a toda la población de Barcelona y muy especialmente a los colectivos más vulnerables y con riesgo de exclusión social.

23

#### **B) Visitas**

La incorporación de la nueva Síndica ha generado interés en los medios de comunicación, que han querido conocer de primera mano hacia dónde quiere dirigir la Sindicatura; las entrevistas han sido numerosas y se valora positivamente la difusión que se ha hecho desde los medios de comunicación.

En cuanto a los contactos con el Ayuntamiento de Barcelona, lo primero que hizo la Síndica de Greuges fue mantener una entrevista con el alcalde, con los responsables de los diferentes grupos políticos municipales, los concejales de áreas y las sedes de los 10 distritos de la ciudad, así como con los gerentes, el secretario y otros cargos relacionados con la tarea que se desarrolla desde la Sindicatura, y les pidió a todos su colaboración para llevar a cabo la tarea que se inicia en este mandato, con el fin de obtener unas respuestas rápidas y eficientes para aquellos ciudadanos que soliciten la defensa de sus derechos y que se hayan sentido perjudicados por alguna actitud o acción del Ayuntamiento.

**Entrevistas personales con los representantes de las siguientes entidades sociales:** Federació Catalana de Voluntariat Social, Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, Associació General, Once, Fundació Pere Tarrés, Fatec, Abits, ABD, Federació Catalana d'Entitats contra el Càncer, Fundació Oncolliga, Fundació La Roda, Fundació

Can Gelabert, Centre Cultural Popular del Guinardó, Xarxa Catalana contra la Trata, Fundació ASEM Catalunya, Voluntariat del Poble Nou y Fundació ECOM.

**Visitas a equipamientos:** Servicio de Inserción Social (SIS Pujades), Centro Abierto Sant Martí, Centro de Servicios Sociales de Sant Andreu, Servicio de Atención a Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados, Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia de Gracia, Equipamiento Integral Horta, Centro de Día Poble Sec, y Espacio Familiar y Centro Abierto Sant Martí.

**Otros:** Colònia Castells del Distrito de les Corts - Sant Gervasi, Transportes Metropolitanos de BCN y Centro de Control del Metro, Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, Obras del Mercado de Sant Antoni.

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

La Síndica asistió a los plenarios del Consejo Municipal de: 28 de mayo, 1 de octubre, 29 de octubre y 17 de diciembre. Ha estado invitada a los dos plenarios del Consejo de Ciudad celebrados durante este periodo (20 de julio y 22 de noviembre), al Plenario del Consejo de la Vivienda Social (7 de julio) y al Consejo Municipal de Bienestar Social (30 de noviembre).

Otros actos:

- VIII Jornada de Servicios Sociales: Unos Nuevos Servicios Sociales
- Foro de FEDAIA
- Conferencia del alcalde: “Barcelona, garantía de presente, oportunidades de futuro”
- Conferencia: “Del país de inmigración a la nación de ciudadanía”. Generalitat de Catalunya
- Seminario Derechos Humanos (SOS Racismo)
- Presentación del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona
- Presentación del *Llibre blanc de la mediació*
- Homenaje a Ernest Lluch

24

## C) Relaciones externas

### SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

En el mes de junio, la Síndica mantuvo una reunión en la sede del Síndic de Greuges de Catalunya, con el fin de preparar la nueva etapa de colaboración:

- Estudiar la mejor forma de coordinar las quejas que llegan a ambas oficinas y mantener una información fluida entre los asesores de las dos instituciones.

- Colaborar con síndicos de otras ciudades y/o regiones de Europa y participar en programas conjuntos.
- Firmar un convenio de colaboración entre las instituciones Síndic de Greuges de Catalunya y Síndica de Greuges de Barcelona.

#### *Actividades de cooperación internacional*

- Como consecuencia de la estrecha relación que ha mantenido la institución del Síndic de Greuges de Catalunya con el Ombudsman de Belgrado, una delegación encabezada por la titular de dicha ciudad visitó la sede de la Síndica de Greuges de Barcelona para recibir información de la organización y del funcionamiento de esta, en el mes de junio.

Los días 7 y 8 de julio, el adjunto a la Síndica de Greuges se desplazó a Belgrado para participar en una reunión de cooperación con la Defensora del Pueblo de la capital de Serbia en la que se hizo el análisis comparado de las problemáticas y los recursos sociales y profesionales existentes en las dos ciudades, y en la que se intercambiaron experiencias de la supervisión de las respectivas administraciones locales.

Así mismo, la Sindicatura de Barcelona organizó una jornada de trabajo con la delegación de Belgrado, para conocer más a fondo las relaciones Sindicatura-Ayuntamiento. que tuvo lugar en el Ayuntamiento de Barcelona el día 14 de octubre. Para finalizar la jornada se realizó una visita guiada a las principales dependencias municipales.

- Los días 4 y 5 de octubre, y organizado por el Instituto Internacional del Ombudsman (IOI), tuvo lugar en La Pedrera de Barcelona la Conferencia Europea y la asamblea general de dicha institución. Asistieron representantes de los países europeos que forman parte de ella (110 miembros) y se trataron los siguientes temas: "Europa, una sociedad abierta: emigrantes y derechos", "Derechos de participación política, derecho a la asociación, derecho al voto en diferentes países", "Derechos de la infancia", "Exclusión social", "Integración cultural, identidad, receptividad y requisitos", y otros temas de interés.

#### *Otros*

- El 17 de noviembre tuvo lugar una jornada de trabajo entre las dos instituciones en la sede del Síndic de Greuges de Catalunya en la que se intercambiaron experiencias en materia de infancia y adolescencia en riesgo, y de menores extranjeros no acompañados.
- El 13 de diciembre la Síndica de Greuges de Barcelona y el Síndic de Greuges de Catalunya firmaron un convenio para facilitar la atención a las personas y agilizar la presentación y resolución de quejas; el acto tuvo lugar en el Ayuntamiento de Barcelona, y fue presidido por el alcalde, señor Jordi Hereu.  
El convenio especifica que, en las quejas referidas a asuntos del Ayuntamiento de Barcelona que sean presentadas en la institución del Síndic de Greuges de

25

Catalunya, se informará a los interesados de la posibilidad de presentar la queja ante la institución de la Síndica de Greuges de Barcelona. Por su parte, la Síndica de Greuges de Barcelona trasladará al Síndic de Greuges de Catalunya las quejas recibidas de otras administraciones, distintas de la municipal, siempre y cuando el afectado esté de acuerdo. Para evitar duplicidades en las respectivas actuaciones, las dos instituciones intercambiarán periódicamente información sobre las quejas en tramitación y las posteriores resoluciones correspondientes al ámbito competencial compartido, que es la supervisión de la Administración municipal de Barcelona.

El convenio también prevé la colaboración de las dos instituciones en todo lo que hace referencia a la formación, asesoramiento jurídico y realización de estudios. La Síndica de Greuges de Barcelona también podrá hacer llegar propuestas al Síndic de Greuges de Catalunya para que este pueda ejercer la potestad de modificación de normativa.

## SÍNDICOS LOCALES

El Foro de Síndicos Locales de Cataluña ha organizado durante el año 2010 diferentes jornadas de formación y encuentros en Cataluña, en el Estado español y en Europa.

La Síndica de Barcelona ha participado en los siguientes actos:

- El día 3 de junio, encuentro de convivencia en Tossa de Mar: asistieron 38 personas.
- El día 21 de julio, se celebró el V Taller de Formación en Barcelona, que bajo el tema “La mediación” tuvo un gran éxito de participación. Los ponentes fueron: Gabriela Rodríguez, mediadora y abogada, jefa del Área de Resolución de Conflictos y Sistema Penal del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona, y Josep Armengol, pedagogo y mediador comunitario y familiar, coordinador y mediador del Servicio de Mediación Ciudadana y Comunitaria del Ayuntamiento de Vic. Actuó como moderador Carles Dalmau, Síndic Municipal de Greuges de Sant Boi de Llobregat.
- Invitados por la Comisión Europea, los días 15, 16 y 17 de septiembre visitamos en Bruselas las dependencias de la Comisión y el Parlamento Europeo, con el fin de conocer la realidad del trabajo desde Europa y la importancia de las decisiones tomadas en el seno de sus instituciones.
- La asistencia al III Encuentro Estatal en Vitoria, los días 7, 8 y 9 de octubre, nos abrió una puerta a la participación y colaboración con otros síndicos de España que realizan un trabajo muy parecido al nuestro, lo que nos ayudará a tratar asuntos relacionados con los derechos de la ciudadanía. Los temas tratados en el encuentro fueron: accesibilidad y movilidad, integración y cohesión social, y gestión de los servicios públicos, entre otros. La Síndica de Barcelona presentó una ponencia sobre las buenas prácticas relacionadas con temas de movilidad y transporte en Barcelona.
- V Jornadas de Formación en Lérida, y celebración de los 20 años de síndicos y defensores locales de Cataluña (17, 18 y 19 de noviembre). Las jornadas sirvieron para reflexionar sobre el derecho a la vivienda en las diversas realidades locales de nuestras ciudades y pueblos. También se analizó el valor de la proximidad de los síndicos locales, materia en la que participaron como ponentes la Síndica de la ciudad de Gant, el Síndico-Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz y el Defensor de Gerona. Se profundizó en la necesidad de trabajar en red, así como en la importancia de que los

26

miembros del Foro estén en contacto a través de las páginas web, del Facebook, del Twitter, etc., lo que permitiría estar permanentemente comunicados y conocer, prácticamente en tiempo real, las diferentes realidades de cómo trabajan y qué hacen los ombudsmen locales.

Por otro lado, el acto de celebración de los 20 años de síndicos y defensores locales de Cataluña contó con la presencia del presidente del Parlament de Catalunya, del alcalde de Lérida y del alcalde que presidía el consistorio en el momento en que se instituyó la figura del Síndic Local. También estuvo presente, entre otras autoridades, el Síndic de Greuges de Catalunya.

**Título II. LAS ACTUACIONES SUPERVISORAS.**  
**Quejas de los ciudadanos y expedientes de oficio**

28



**Capítulo 1. TERRITORIO Y HÁBITAT**

**Capítulo 2. CALLE Y CONVIVENCIA**

**Capítulo 3. BUENA ADMINISTRACIÓN**

**Capítulo 4. PERSONAS Y SOCIEDAD**

El Reglamento de la institución establece un sistema de conocimiento y divulgación pública de la actividad supervisora, que consiste en la presentación en el Plenario del Consejo Municipal de un informe anual sobre las actuaciones realizadas, a modo de rendimiento de cuentas, en el que debe constar necesariamente:

- el número y el tipo de las quejas formuladas
- el número y el tipo de los expedientes iniciados de oficio
- las quejas no admitidas a trámite
- las quejas que se encuentran en tramitación, y
- las quejas ya investigadas con la decisión adoptada

La relación completa de las quejas admitidas y también las rechazadas de todo el año 2010, así como las que se están tramitando del año anterior, figuran en el Título IV del presente documento; también figuran en él los expedientes iniciados de oficio. En este Título II se presenta la parte más relevante de todas las actuaciones investigadoras ordenadas temáticamente, se describen las causas que las han ocasionado y los resultados obtenidos, y también la valoración de la actuación municipal en las más significativas. Como consecuencia de todas ellas se han generado las recomendaciones generales que figuran en el Título III.

29

Los cuatro capítulos en los que se agrupan las investigaciones más relevantes son los ya tradicionales de los informes de la Sindicatura: 1) “Territorio y hábitat”, 2) “Calle y convivencia”, 3) “Buena Administración” y 4) “Personas y sociedad”. Los capítulos se componen de secciones temáticas dentro de la misma materia, y en cada sección se presenta un preámbulo expositivo del marco del Derecho aplicable, una relación de las quejas significativas y una valoración general de la actividad municipal en la materia considerada en la sección correspondiente. Este año, además, se ha incorporado una sección denominada Sección Especializada de Licencias por imperativo legal, según se expone en el apartado 3 del capítulo 3.

Hay que decir que, en todas las materias, la Síndica, en estos primeros 8 meses de mandato, que han sido de toma de contacto con los servicios municipales, ha encontrado ciertas dificultades para el conocimiento de determinadas realidades, ha encontrado frecuentemente más demora de la justificable para entregar los informes solicitados para llevar a cabo las investigaciones, y poca sensibilidad ante los resultados de las investigaciones y de las recomendaciones efectuadas. Estos déficits en las respuestas no significan necesariamente obstrucción, pero sí una falta de colaboración con el objetivo de que los errores se corrijan, las deficiencias se reparen y las posibles mejoras se valoren.

**Capítulo 1. TERRITORIO Y HÁBITAT****1.1. Alojamiento y vivienda digna****1.2. Urbanismo y ciudad****1.3. Medio ambiente**

30

El capítulo dedicado al territorio de la ciudad comprende las quejas e investigaciones efectuadas con relación al asentamiento humano que conforma la ciudad: distribución y uso del suelo por la Administración y la población, el entorno de la vida humana relacionado con el control de las perturbaciones de salubridad y tranquilidad, y especialmente la vivienda personal y familiar entendida como espacio de alojamiento de cualquier tipo que las personas utilizan como refugio para proteger y mantener su intimidad y su vida digna en la ciudad.

Territorio y hábitat son dos referencias de la vida humana inseparables; por lo tanto, este primer capítulo se centra en el análisis de la intervención pública en el hábitat, la dotación de alojamientos saludables y el entorno integrado de viviendas, equipamientos y recursos comerciales e industriales para dotar la vida humana de los recursos necesarios para una vida digna.

En cuanto a las materias de que trata el presente capítulo, durante el año 2010 se han recibido un total de 241 quejas.



Título II  
Capítulo 1  
Sección 1.1.

## **A**lojamiento y vivienda digna

- A. Promoción y dotación de vivienda**
- B. Dignidad y rehabilitación**
- C. Vulnerabilidad y emergencias sociales**
- D. Viviendas de uso turístico**

Todas las personas que viven en la ciudad tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre, y las autoridades municipales tienen que velar por la existencia de una oferta apropiada de vivienda y de equipamientos de barrio para todos los ciudadanos, sin hacer distinciones por el nivel de ingresos. Así consta en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, suscrita por el Ayuntamiento de Barcelona, la cual también afirma que las autoridades municipales garantizan el derecho de los nómadas a residir en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana.

31

Entendemos por *vivienda* un espacio privado adecuado para vivir con intimidad y seguridad de forma estable. Y entendemos por *alojamiento* un espacio donde poder residir transitoriamente con dignidad, en el caso de no disponer de una vivienda privada.

Es decir, todas las personas que se encuentran en la ciudad tienen derecho a un alojamiento digno, que puede ser transitorio y de características bien sencillas siempre que quede garantizada la intimidad y la inviolabilidad del domicilio.

Todo el mundo tiene claro que la disponibilidad de una vivienda es un derecho fundamental y de los más importantes que enuncia la Constitución para todos los españoles. Pero hay dos cosas que no todo el mundo tiene claro: la primera, que no es un derecho garantizado para todo el mundo ni inmediato, sino que es un principio rector de la política social y económica, es decir, es un derecho de promoción en forma de obligación de los poderes públicos de favorecer su realización. Así pues, lo que afirma la Carta Magna (art. 47) es que todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada, y que, a estos efectos, los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacerlo efectivo, así como regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir su especulación y para que la comunidad

participe en las plusvalías que genere la acción urbanística. Y la otra cosa es que algunos responsables de los poderes públicos no parecen tener claro que la promoción debe dimensionarse de forma que el derecho sea realizable en un plazo razonable para todo el mundo que no pueda alcanzarlo con sus propios medios, porque, de lo contrario, el derecho fundamental se convierte en una utopía irrealizable, incompatible con nuestra máxima norma jurídica.

Este enunciado, pero, no significa que haya que dar una vivienda a todo el mundo que la solicite, sino que hay que facilitar el acceso al alojamiento digno a todo el mundo que no lo tenga, y, por lo tanto, son diversas las posibles formas de alcanzar el disfrute de la vivienda digna.

Recientemente, el Estatuto de Autonomía se ha pronunciado nuevamente en el sentido de declarar el derecho de las personas que no disponen de los recursos suficientes para acceder a una vivienda digna, y en este sentido dice que los poderes públicos tienen que establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, y también que los poderes públicos tienen que promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso a la vivienda. Existen pues dos categorías indiscutibles: las personas que no disponen de los recursos suficientes, a las que hay que garantizarles la vivienda, y los jóvenes, los cuales son acreedores de políticas de promoción pero sin garantía de obtener una vivienda. A esto último responden las promociones de viviendas sociales y dotacionales.

La premisa irrenunciable de que partimos es, pues, que, ya sea de una forma u otra, todo el mundo debe tener un alojamiento digno compatible con la condición humana. Esta premisa se deduce del principio rector constitucional que en Barcelona compete aplicar al Consorcio de la Vivienda, y donde debe tener una implicación absoluta el Ayuntamiento, dado que la Carta de Salvaguardia así lo ha vinculado. Una de las normas de la Carta de Ciudadanía, recientemente aprobada por el Plenario, dice que el Ayuntamiento tiene como objetivo prioritario que todos los vecinos de la ciudad puedan disfrutar de su derecho a una vivienda digna, asequible y accesible, y que con esta finalidad:

- Desarrollará un Plan de Vivienda con criterios de cohesión social, accesibilidad universal y eficiencia ecológica, de acuerdo con la función social de la vivienda.
- Creará un parque de viviendas asequibles destinadas a políticas sociales.
- Impulsará la construcción de viviendas con protección oficial.
- Impulsará el uso, conservación, rehabilitación, reforma y renovación del parque de viviendas, velando por su habitabilidad.
- Potenciará la participación de las cooperativas de vivienda y de las entidades de carácter social y asistencia en las políticas de vivienda.
- Velará por la transparencia del mercado inmobiliario y para asegurar la información y protección de los consumidores y usuarios de viviendas.
- Actuará en el ámbito de la mediación del alquiler social.
- Perseguirá la sobreocupación de viviendas y de infraviviendas.
- Combatirá el acoso inmobiliario.

Y también dice la Carta de Ciudadanía que las personas mayores tienen derecho a poder decidir vivir y envejecer en su casa, con la adaptación que sea necesaria respecto a las condiciones físicas y recibiendo atención domiciliaria, en el caso de que sea necesaria. Con relación a este derecho, y sin perjuicio de otras acciones, el Ayuntamiento seguirá su

32

política de vivienda, facilitando apartamentos tutelados y pisos, viviendas compartidas con jóvenes y plazas en residencias en los casos en que lo necesiten. Dichas políticas se llevarán a cabo optimizando recursos, racionalizando y estableciendo actividades de control.

El derecho a la vivienda no es de realización inmediata porque la Ley que desarrolla el derecho constitucional no lo considera como un derecho de prestación, sino como un derecho de concurrencia a la oferta pública; pero el derecho al alojamiento sí es un derecho personal garantizado –no por la Ley del Derecho a la Vivienda– sino por la Ley de Servicios Sociales.

Este doble nivel de derecho ha llevado a la adopción de la Medida de Gobierno del Plenario del Consejo Municipal del 18 de junio de 2010, que la Síndica tuvo ocasión de conocer directamente de las concejalías de Vivienda y de Acción Social y Ciudadanía, que cooperan en los objetivos establecidos en la Medida, de los que hay que destacar:

- El Programa Municipal de Viviendas de Inclusión, y la creación de la Red Única de Viviendas de Inclusión de Barcelona.
- El sistema de asignación de los contingentes de viviendas especiales a colectivos vulnerables.
- Alojamientos colectivos para personas en riesgo de exclusión.
- Pisos de emergencia social.
- Prestaciones y ayudas para el pago del alquiler (municipales, autonómicas y estatales).
- Bolsas de vivienda de alquiler (social, joven y cesión de viviendas).
- Viviendas con servicios para personas mayores.
- Programa Social de Reparación de Viviendas.

33

Así, la medida parece considerar todas las intervenciones imaginables para la diversidad de problemáticas que concurren. Y, por lo tanto, la Síndica da su apoyo a estos planteamientos como mínimos irrenunciables, a pesar de poder discrepar de algunas fórmulas establecidas para la asignación del presupuesto de los diferentes programas, y a pesar de desconocer la demanda real –expresada o no– existente en cada sector de población afectado, así como si la demanda se ha atendido eficazmente.

Sin embargo, hemos de recordar que, si bien una parte de los programas se pueden tratar como acciones de fomento y de derecho de concurrencia dentro de los límites presupuestarios, otra parte de los programas enumerados deben vehicularse mediante recursos que no son propiamente de dotación de una vivienda en régimen de alquiler ordinario, sino que las necesidades a las que responden tienen que ser atendidas en régimen de derecho estricto desde la red de servicios sociales con prestaciones de alojamiento transitorio complementadas con el apoyo de inclusión social.

Las quejas recibidas en el año 2010 hacen referencia a la falta de soluciones por parte del Consorcio de la Vivienda de Barcelona, o del Ayuntamiento, a las necesidades de vivienda protegida, a los criterios aplicados para acceder a viviendas de emergencia social, a problemas de vecindad en edificios de protección oficial, a las solicitudes de cambio o de permuta de pisos de protección oficial, y al malestar por la actividad económica de alquiler de habitaciones de uso turístico. También existen quejas que hacen referencia a la ocupación ilícita de fincas y las molestias que causan sus ocupantes. Así mismo, se han

efectuado múltiples asesoramientos sobre el derecho de acceso a la vivienda, y las prestaciones de ayuda al alquiler.

En la sección de vivienda, la síndica ha recibido 61 quejas.

### **A: Promoción y dotación de vivienda**

La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda dice que corresponde al Consorcio de la Vivienda de Barcelona regular mediante reglamento el Registro de Solicitantes de la Vivienda con Protección Oficial de Barcelona, de acuerdo con lo que establece el artículo 85.5 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Se trata de una habilitación legal excesiva, sin ningún tipo de duda, si se tiene en cuenta que se trata de la regulación del ejercicio de un derecho fundamental que debería hacerse por ley formal y no por norma de rango ínfimo que queda sometida al posibilismo presupuestario. Por otro lado, resulta que la Carta Municipal pretende que el Ayuntamiento asegure a todos los ciudadanos un urbanismo pensado para ellos y para la mejora de la calidad de vida en todos los ámbitos de la ciudad, un urbanismo que favorezca una política propia de vivienda, que tenga en cuenta tanto la construcción como la rehabilitación de los barrios envejecidos y que dé una especial prioridad a las necesidades de viviendas asequibles y para la juventud.

La vivienda es, y así lo reconoce el Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona, un bien básico de primera necesidad, cuyo precio ha ido aumentando desproporcionadamente respecto de las rentas familiares, lo que ha dejado fuera de la posibilidad de acceder a una vivienda en el mercado libre a un gran número de personas y familias, cuyos salarios o pensiones no les permiten adquirirla. En dicha coyuntura resulta, además, que la situación del mercado libre de alquiler no ha contribuido a paliar esta situación, sino más bien al contrario, la oferta es reducida y los precios desorbitados, a pesar de las previsiones políticas de los últimos 20 años de que la liberación de las rentas y los pactos aumentaría la oferta y llevaría al equilibrio.

34

### **EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

Expediente n.º 12/2010. Bases de un sorteo de viviendas.

---

Una ciudadana manifestó que se sentía discriminada por las bases de la convocatoria para la adjudicación de viviendas de una promoción pública del Consorcio de la Vivienda de Barcelona en la calle Deià en régimen general de venta. Consideraba vergonzoso que, de miles de personas inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona, solamente pudieran participar unas cien personas del contingente general. La persona que presentó la queja manifestó que ella, nacida en Barcelona, de 37 años, que vivía sola y en el barrio, no podía participar en el sorteo a causa de la exclusión a la que la somete el Consorcio por la forma en que establece los requisitos de participación en el proceso de adjudicación. Se sentía discriminada en cuanto que no podía participar por el hecho de ser soltera y no formar parte de una unidad familiar de dos miembros. El Consorcio informó a la Síndica que las Bases Específicas para la Adjudicación de 12 Viviendas de Régimen General, de esta promoción, establecen que:

- Hay 8 viviendas que son de contingente, 3 viviendas que son de reserva territorial, para los vecinos que viven en los barrios de Porta, Vilapicina y la Torre Llobeta, el Turó de la Peira, Can Peguera y la Guineueta, y 1 vivienda que es reserva específica, para personas con movilidad reducida.

- Los pisos de 2 dormitorios están destinados a una unidad de convivencia de dos miembros. Los pisos de 3 dormitorios, para tres o cuatro miembros.

El artículo 95.2 de la Ley de la Vivienda, referente a los requisitos de los solicitantes, regula que son unidades de convivencia los conjuntos de personas que acrediten que conviven efectivamente en el mismo domicilio o que se comprometen a la convivencia futura. La convivencia efectiva se presume en los matrimonios, las uniones estables de pareja y las parejas de hecho inscritas. En cuanto a la discriminación alegada, informa que en la promoción de protección oficial de la calle de Sant Pere Mitjà, pueden optar las personas que viven solas. Concluye que los criterios que aplica el Ayuntamiento respecto de los miembros de la unidad de convivencia se basan en la optimización de los recursos.

La Síndica, considerando que la argumentación del Consorcio es ajustada a Derecho y que la planificación de recursos expuesta es razonable, desestimó la queja, a pesar de comprender la aspiración de la interesada.

---

#### Expediente n.º 637/2010. Ayudas de alquiler.

---

La promotora de la queja planteó que había sido perjudicada por la información errónea dada por el centro de servicios sociales (CSS). La interesada explicó que pidió información sobre las ayudas de vivienda y se le habló del Programa de Mediación para el Alquiler Social del Consorcio de la Vivienda y que, para obtener la ayuda, tenía que contratar primero un alquiler y después solicitar la ayuda. Así lo hizo y cuando el CSS entregó la documentación en la oficina de la vivienda correspondiente, esta informó a la interesada que no tenía derecho a acceder al programa solicitado porque ya había firmado el contrato y pagado la fianza. La ciudadana expuso el agravio sufrido por la información poco adecuada y facilitada por el CSS, que le originó unos gastos y unas deudas que no habría sufrido si hubiera recibido una información correcta. La Síndica solicitó informe al Instituto Municipal de Servicios Sociales sobre la información concreta facilitada a la interesada en cuanto a la Bolsa de Mediación para el Alquiler Social y sobre la información relativa a ayudas de vivienda que se da habitualmente a los usuarios de los servicios sociales. El Instituto Municipal de Servicios Sociales, a pesar de reconocer que no se dio la información correcta a la usuaria, expresa que toda la información que se da a los usuarios sobre vivienda está protocolizada en el Catálogo de Servicios que los profesionales pueden consultar en el “Portal del Profesional” de la página web del Ayuntamiento de Barcelona. Por dicho motivo, la Síndica, después de estimar la queja por el agravio ocasionado a la ciudadana por no poder disfrutar de las ventajas del Programa del Consorcio, recomendó al Instituto Municipal de Servicios Sociales que extremara la calidad de los protocolos de actuación entre los centros de servicios sociales y otros servicios municipales en beneficio de los ciudadanos y de los propios trabajadores municipales.

35

#### VALORACIÓN

Hemos constatado el buen salto efectuado en los últimos años en la búsqueda de soluciones a la clásica problemática de la vivienda, y cómo se ha ido construyendo una parrilla de soluciones para las múltiples problemáticas. Primero fue la Ley del Derecho a la Vivienda, después las múltiples iniciativas para favorecer la vivienda de alquiler, y la diversidad de oferta dotacional, y las sucesivas promociones consiguientes a las

operaciones urbanísticas. Ahora ya es el momento de valorar la eficacia y eficiencia de cada acción, y los recursos dedicados.

Es preciso llevar a cabo la evaluación porque parece ser evidente que estas mejoras, aun siendo innegables, no han tenido la dimensión suficiente para solucionar la demanda, dado que los sorteos aportan ventajas a algunos afortunados, pero muchas veces ni siquiera para ellos son soluciones por el alto coste que les supone. En otras ocasiones, ni siquiera pueden entrar en el sorteo. Si consideramos las bases de la promoción referida al expediente 12/2010, vemos que existe la voluntad de atender la demanda de todos los frentes, pero es evidente:

- 1.º, que es el propio Consorcio el que establece las reglas del juego y las va adaptando según su propia planificación,
- 2.º, que la oferta de viviendas con protección oficial es insuficiente para satisfacer el derecho a la vivienda de todos los ciudadanos.

Paralelamente es preciso cuestionarse alguna de las políticas de vivienda que se están llevando a cabo si comparamos las cifras de adjudicaciones efectuadas en el año 2010 con la de renunciaciones a la vivienda adjudicada por razones tales como: “no gusta piso” o “no gusta zona”.

Cuando hablamos de promoción y dotación de viviendas estamos hablando de un derecho fundamental a disponer de un espacio donde vivir dignamente, y las premisas del alto coste por circunstancias objetivas y por circunstancia especulativas nos lleva a ser testimonios de que el acceso a la vivienda sigue siendo el gran problema de la mayoría de barceloneses porque tienen que dedicar muchas horas de trabajo para obtenerla.

36

En cuanto a las otras cuestiones, ante la paradoja permanente de la creciente necesidad social de vivienda y la disponibilidad infrautilizada del parque de viviendas privadas, e incluso públicas, hay que plantearse si otra política de vivienda es posible. La creciente demanda de pisos de alquiler social y la insuficiente oferta requieren la búsqueda de fórmulas alternativas y creativas para poder dar salida a los pisos vacíos sin inquilinos y así poder ampliar la oferta existente. Por un lado, parece necesario agilizar el procedimiento de acceso a los pisos rechazados por los primeros destinatarios y, por otro lado, sería necesario activar la búsqueda activa de pisos vacíos con la propuesta de ventajas importantes y otros incentivos para sus propietarios, por ejemplo, alquilándolos la Administración y cediendo su uso como prestación social temporal.

También se considera que es muy necesario mejorar la coordinación entre los servicios de vivienda y los servicios sociales. La dificultad para pagar los alquileres privados ha hecho crecer el número de solicitudes presentadas en el Registro del Consorcio de la Vivienda de Barcelona para poder acceder a alguno de los programas de vivienda promovidos por el Consorcio. En estos momentos, se ha constatado la importancia de la coordinación entre los servicios sociales municipales y las oficinas de la vivienda del Consorcio de la Vivienda para que el ciudadano reciba una información muy detallada de los recursos de vivienda a los cuales podría tener derecho. En el expediente 637/2010 se ha puesto de manifiesto que, si la coordinación hubiera sido mejor, la ciudadana no habría sufrido ningún agravio y habría podido disfrutar de las ventajas de uno de los programas del Consorcio.

**B: Dignidad y rehabilitación**

El parque de viviendas existente en la ciudad, tanto públicas como privadas, tiene que cumplir una función social, que no es otra que la de facilitar la vida plena y digna de las personas que habitan en la ciudad. Esta dignidad de la vivienda requiere dos componentes: calidad material del espacio y preservación del entorno relacional, es decir, seguridad personal física y psíquica, las cuales faltan cuando existe un déficit de habitabilidad, inmisiones perjudiciales o vivencias relacionales angustiantes. Además, la rehabilitación es un motor de la vida económica y social que no puede ser olvidado, sobre todo en tiempos de crisis de la obra nueva.

**EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

**Expediente n.º 481/2010. Asignación de viviendas de protección oficial.**

---

Un ciudadano manifestó su desacuerdo con la negativa del Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona de realizar el cambio del piso de alquiler que ocupaba por otro de la bolsa que administra el propio Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona que cumpliera la normativa de accesibilidad; realizó la demanda por motivos de salud de su madre, una persona mayor con un alto grado de discapacidad (79 %) y la situación de dependencia (grado 2 nivel 2). La trabajadora social referente ratificó la necesidad de un cambio de piso porque el actual no permite vivir en condiciones dignas a esta persona mayor. Se solicitó al Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona que informara de los criterios establecidos para aceptar la demanda de cambio de un piso de protección oficial por otro y de la respuesta que se diera a la solicitud del ciudadano. En el momento de cerrar el presente informe, todavía no se ha recibido la respuesta a pesar de que ya han transcurrido 5 meses desde que se solicitó el informe.

37

---

**Expediente n.º 575/2010. Intervención de oficio. Falta de conservación.**

---

Esta institución inició una investigación de oficio por el estado de conservación de dos inmuebles situados en el Raval. Las fincas estaban muy degradadas y desde hacía años tenían instalada una red de protección llena de suciedad. Aunque aparentemente las fincas estaban deshabitadas parece ser que allí vivían algunas personas y que un local de los bajos se utilizaba como almacén de bebidas. Se trata de edificios catalogados con fachadas decoradas con esgrafiados. Esta institución pidió un informe al Distrito de Ciutat Vella y realizó un seguimiento continuado del estado de estos dos inmuebles. Recientemente, los titulares de las fincas solicitaron la licencia de obras para arreglar los inmuebles, y se ha retirado la red con suciedad que había para colocar una de nueva que cubre las dos fincas para hacer las obras de conservación. La Síndica declaró que la intervención municipal no había sido suficientemente diligente puesto que había permitido que la situación de degradación de los dos inmuebles se prolongara, como mínimo, durante más de 7 años. Así mismo, advirtió al Distrito que hiciera un seguimiento continuado del expediente hasta la reparación total de las fincas y que informara de la ejecución final de las obras.

---

**Expediente n.º 618/2010. Intervención de oficio. Infraviviendas.**

---

En este expediente, la Síndica impulsó una intervención de oficio a raíz de las noticias aparecidas en un medio de prensa referentes a las infraviviendas de dos inmuebles de una calle de Ciutat Vella.

Esta institución ha realizado un seguimiento activo y continuado, dado que se trata de un caso importante que afecta a muchas personas y los espacios que habitan. La Síndica pidió informe al Distrito, al Sector de Seguridad y al Consorcio de la Vivienda, y una entrevista entre los responsables técnicos del Distrito y dos personas del equipo asesor de la Síndica. El Distrito envió el informe de respuesta y facilitó a continuación la entrevista solicitada. El resto de departamentos afectados no han enviado el informe de respuesta. Sin embargo, la Síndica ha resuelto parar, provisionalmente, la intervención y declarar que el Ayuntamiento no ha sido suficientemente diligente ni consistente para resolver el problema de utilización de locales que no disponen de la cédula de habitabilidad como viviendas. Así mismo, ha recomendado al Distrito que aclare a esta institución el error existente en la numeración que figura en el expediente de los dos inmuebles y que informe de la resolución final que adopte.

## VALORACIÓN

En los casos expuestos anteriormente, los problemas detectados hacen referencia a la falta de conservación de las viviendas o a la utilización de locales como infraviviendas, a la afectación del paisaje urbano, a la necesidad de rehabilitación de las fincas y a la imposibilidad de permuta de las viviendas con protección oficial.

Esta Sindicatura constata frecuentemente la degradación de muchos inmuebles situados en Ciutat Vella. Así mismo, ha solicitado reiteradamente al Ayuntamiento que vele por la conservación y mantenimiento de los edificios antiguos y degradados, dado que estas circunstancias afectan al derecho constitucional de una vivienda digna. Consterna observar que, en relación con el expediente número 575/2010, una edificación pueda estar durante años con las redes de protección instaladas, dado que, a pesar de que el Ayuntamiento intervenga, lo que esta Sindicatura y la ciudadanía comprueban es que no se está actuando efectivamente porque las casas van deteriorándose cada día más.

38

La fachada de estos dos inmuebles está protegida por el Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico y por el Catálogo del Distrito de Ciutat Vella, dados los esgrafiados y balcones artísticos que datan del siglo XVIII. A raíz de un convenio ente el Distrito y la Universidad Politécnica, el 10 de febrero de 2003 se emitió un informe que exponía el desprendimiento y lesiones en los paramentos y balcones de las fincas. A pesar de que el Ayuntamiento abrió diversos expedientes de inspección, ordenó la adopción de medidas de protección y la conservación de la finca, impuso un total de ocho multas coercitivas y sigue interviniendo, la tramitación del procedimiento ha sido demasiado larga.

Por último, los titulares de dichos inmuebles solicitaron una licencia de obras mayores para la consolidación y mejora de los edificios unidos, la restauración de la fachada y la instalación de ascensores. Sin embargo, el mal estado de conservación de estos edificios es una humillación para las personas que puedan vivir allí porque seguramente no se dan las condiciones de habitabilidad legalmente establecidas. Además, es un mal ejemplo para los propietarios que no mantienen en buen estado de conservación sus propiedades puesto que, dada la falta de contundencia municipal para resolver efectivamente el problema, algunos titulares de fincas se acomodan a dichas situaciones, no cumplen con el

deber de conservación legalmente impuesto y al mismo tiempo observan la ineficacia de las multas coercitivas, multas que a menudo, por un motivo u otro, acaban impagadas. Esta Sindicatura, considerados los hechos y las normas aplicables, concluye que, en este caso, la actuación municipal no ha sido suficientemente diligente y ha tolerado la degradación continua de estos inmuebles.

En cuanto al expediente número 618/2010, la actuación del servicio municipal ha sido insuficiente, dado que un informe del 2005 exponía que algunos locales de una de las dos fincas se utilizaban como viviendas, que tenían colchones en el suelo, que en uno de los locales se realizaba la actividad de venta ambulante de latas, que otro local tenía literas y camping gas. Sin embargo, el Ayuntamiento no ha acreditado haber actuado diligentemente hasta el 2010, a raíz de las actas de la Guardia Urbana. Esta institución sigue sin saber por qué no se intervino a partir de la inspección realizada en 2005, dado que el informe municipal de 13 de diciembre de 2010 del Distrito solamente expone la situación de tres locales de un inmueble, cuando en el edificio existen muchos más locales. En cambio, la intervención municipal respecto de la actividad de discoteca ilegal de los bajos de uno de los inmuebles sí fue contundente, puesto que ordenó el cese inmediato y el precinto de la actividad y en inspecciones realizadas posteriormente se ha comprobado que el local sigue cerrado.

Los ciudadanos perciben, lamentablemente, que cuando se denuncia un hecho a la prensa, el Ayuntamiento actúa con más contundencia. Es una lástima que ello sea así porque el responsable de mantener el uso adecuado de las viviendas, de velar por las condiciones de habitabilidad, de fomentar políticas de prevención para impedir la existencia de infraviviendas insalubres que ponen en peligro la salud y la seguridad de las personas y del edificio, es el Ayuntamiento, y no puede declinar dicha competencia.

39

En el informe de la Gerencia municipal "Millores de gestió arran de l'informe 2009 de la Síndica de Greuges de Barcelona", de octubre de 2010, se dice que: "El fomento de la conservación y rehabilitación del patrimonio inmobiliario residencial es una de las prioridades en las políticas que impulsa el Consorcio de la Vivienda de Barcelona para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada. El 15 de febrero de 2010 se publicó la convocatoria del Consorcio de la Vivienda de Barcelona sobre concesión de subvenciones dirigidas a comunidades de propietarios o a propietarios de edificios de viviendas de uso residencial para la rehabilitación de elementos comunes y a titulares de viviendas para la rehabilitación de los interiores con el objetivo de fomentar la rehabilitación del parque existente de edificios y viviendas en Barcelona". Sin embargo, el 18 de mayo de 2010 se publicó el acuerdo del propio Consorcio por el que se cerró la admisión de solicitudes de inscripción en la convocatoria, con excepción de los programas de instalación de ascensores, y los específicos de Sants y Turó de la Peira, y con esta gran restricción pierde credibilidad la acción de gobierno del Ayuntamiento y de la Generalitat en favor de la rehabilitación, que gestiona el Consorcio de la Vivienda de Barcelona. Y además del impacto negativo sobre la economía, aparece el impacto negativo sobre el paisaje urbano dado que estas subvenciones son una herramienta eficaz para luchar contra las infracciones en las fachadas de los edificios.

### C. Vulnerabilidad y emergencias sociales

En situaciones de emergencia tenemos dos puertas acogida a los damnificados: la de los servicios sociales –mediante los pisos de inclusión– de Acción Social y Ciudadanía, y la de las viviendas de emergencia social del Consorcio de la Vivienda. La primera todavía se encuentra –a pesar del presunto derecho garantizado por la Ley de Servicios Sociales de 2007– en el campo de la discrecionalidad técnica y carente de una norma reguladora a la que el ciudadano pueda acogerse de pleno derecho. La segunda puerta, la del 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, se abre para facilitar el acceso a la vivienda en condiciones especiales.

Dice el Reglamento del Registro de Solicitantes: “Las conclusiones de los informes de la Síndica de Greuges de Barcelona y del Síndic de Greuges de Catalunya remarcan la existencia de una franja social de personas o unidades familiares con rentas más bajas (salario mínimo, pensiones mínimas, pensiones no contributivas o rentas mínimas de inserción), que, a pesar de disponer de ingresos regulares, quedan excluidas de las ayudas y del acceso a la vivienda social. Evidencian en este sentido la necesidad de reservar una parte de los pisos por adjudicar según las circunstancias familiares y personales de las personas solicitantes según un baremo establecido, o prever también una reserva de viviendas para atender emergencias sociales. El compromiso adquirido, en la Medida de Gobierno presentada al Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona del mes de noviembre del 2007, de constituir un fondo de viviendas de alquiler social que se destinen prioritariamente a resolver situaciones de emergencia social, de acuerdo con un baremo establecido conjuntamente con el Área de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento, de forma que se garantice que estos alquileres no superen en ningún caso el 30 % de los ingresos de los adjudicatarios, encuentra su expresión y concreción, también, en este Reglamento.”

40

Las quejas que se han recibido este año relacionadas con la necesidad perentoria de vivienda para familias y personas solas en situación de extrema necesidad han sido 17. Todas ellas ponen en evidencia la precariedad de los recursos públicos que se destinan a paliar el impacto de la crisis sobre las personas más vulnerables.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 95/2010. Vivienda de emergencia social.

---

Una vecina de Barcelona presentó una queja por la falta de respuesta a su solicitud de una vivienda de emergencia social en una oficina de la vivienda. La señora informó que cobraba una pensión no contributiva de invalidez y que vivía con sus tres hijos, dos de ellos menores de edad, desde que su pareja ingresó en la cárcel por violencia doméstica. Desde entonces era atendida por los servicios sociales municipales que le ofrecían asesoramiento y el apoyo necesario para sobrevivir a su crítica situación, por los servicios de salud y por el equipo municipal de atención a la mujer. Estos servicios habían acreditado la necesidad de una vivienda de emergencia social para la familia, y la interesada había entregado la documentación de solicitud en la oficina de la vivienda para que hicieran su valoración, pero al cabo de unos meses todavía no había obtenido ninguna respuesta. Durante el transcurso de la gestión de la queja, la familia abandonó la precaria vivienda donde vivía con un contrato de alquiler que había dejado de pagar porque el arrendador no cumplía con el

mantenimiento mínimo de la vivienda y volvió a ocupar ilícitamente una vivienda nueva del mismo barrio.

La posición del Consorcio de la Vivienda comunicada a la Síndica es que, dado que la señora ocupaba de forma ilegal una vivienda, no tenía derecho a solicitar un piso de emergencia social; además también indicaba que no cumplía los requisitos establecidos en el Reglamento del Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial de Barcelona.

Esta Sindicatura estimó la queja por considerar que la situación que presentaba la interesada requería una nueva valoración por las circunstancias de extrema necesidad que la envolvían. Por un lado, se trataba de una mujer maltratada físicamente que tuvo que abandonar el domicilio familiar y refugiarse en una vivienda muy precaria y, por otro lado, tenía a su cargo a dos hijos menores en seguimiento social de la atención primaria de servicios sociales. La Síndica tuvo que advertir al Consorcio la obligación de admitir a trámite la solicitud de la interesada para valorarla y resolverla expresa y fundamentadamente, y recomendó al mismo ente la revisión del Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona con relación a los requisitos exigidos para dotar a los ciudadanos que se encuentran en situaciones perentorias de la vivienda de emergencia a la que tienen derecho.

---

#### Expediente n.º 376/2010. Vivienda de emergencia social.

---

Un ciudadano presentó una queja relativa a la precariedad de su situación y de su familia, esposa y tres hijos menores, en cuanto a la vivienda y la atención social. Relata que actualmente eran atendidos por el centro de servicios sociales (CSS), desde donde se emitió un informe dirigido a Adigsa en el que se justificaba la necesidad de acceso a una vivienda pública, informe que facilitó a esta Sindicatura. El interesado era atendido por el Equipo de Atención a la Infancia y la Adolescencia (EAIA) y presentó una resolución de desamparo preventivo de sus tres hijos de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA) de 22 de abril de 2008. Según informó el promotor de la queja, actualmente estaba ocupando sin título ni autorización un piso de Adigsa que debía ser desalojado en el mes de julio de 2010. El promotor de la queja estaba inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda desde el año 2009 y se dirigió a la Oficina de la Vivienda de Nou Barris a presentar una solicitud para un piso de emergencia social dada la situación en que se encontraba, pero no se le aceptó la presentación de dicha solicitud ni la documentación que la justificaba.

El informe emitido por el Consorcio de la Vivienda de Barcelona expone a la Síndica que, en fecha 11 de junio de 2010, el interesado informó a la Oficina de la Vivienda de Nou Barris que vivía en un piso de Adigsa sin ningún contrato de alquiler. La persona técnica que lo atendió explicó que no reunía las condiciones de acceso a una vivienda de emergencia social porque no cumplía los requisitos del Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona. El interesado, que no estaba conforme con la respuesta, amenazó al trabajador con la presentación de una denuncia.

Por último, el informe del Consorcio dice que, independientemente del caso concreto de la familia y teniendo en cuenta el interés general que deben garantizar los servicios públicos, hay que considerar que la ocupación sin título de cualquier vivienda pública no puede comportar en ningún caso la regularización y formalización de una relación contractual legal, dado que podrían generarse efectos perversos y contraproducentes con el fin de conseguir acceder a la vivienda pública. Sin embargo, añade el informe, la entrada en vigor del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona prevé la adjudicación de viviendas para contingentes especiales, lo que permite realizar la adjudicación por baremo o por sorteo. Es en este marco de los contingentes especiales donde será necesario identificar aquellos colectivos y situaciones que actualmente tienen más dificultad para acceder a la vivienda, con el fin de poder darle una respuesta.

41

La decisión de la Síndica fue desestimatoria en cuanto a la actuación de los servicios sociales municipales porque esta se había adecuado a la situación y a las necesidades de la familia, pero se estimó la queja en cuanto a la Oficina de la Vivienda porque el Consorcio de la Vivienda tenía que admitir la solicitud a trámite, tenía que valorarla y tenía que resolverla en término de Derecho estricto. Se recomendó al Consorcio la aceptación a trámite y la valoración del expediente del interesado y la consideración de los requisitos que presentaba, y se sugirió la revisión del Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona en cuanto a los requisitos de las personas solicitantes de una vivienda de emergencia social, dado que esta Sindicatura ha atendido situaciones de gran vulnerabilidad social que en la actualidad no tienen los requisitos para acceder a una vivienda ni siquiera por la vía de emergencia social.

A posteriori, esta Sindicatura recibió la información de que había sido aceptada la presentación de la solicitud de vivienda de emergencia social, pero la Mesa de Valoración para la Adjudicación de Viviendas para Emergencia Sociales desestimó la petición de vivienda de alquiler social para emergencias sociales porque “el interesado no reunía las condiciones establecidas en el Capítulo IV del Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona, puesto que se trata de un desahucio por precario, situación que queda excluida expresamente de acuerdo con el artículo 38.a.ii de dicho Reglamento”.

## VALORACIÓN

Una parte de las quejas pone de manifiesto que algunos ciudadanos que están ocupando ilegalmente pisos se han visto desprovistos del derecho a solicitar un piso de emergencia social. Estas quejas han aumentado este año, bien sea por la grave situación en que se encuentran muchos ciudadanos o por la derivación a la Síndica realizada por profesionales y entidades de servicios sociales que conocen dicha problemática y están preocupados por ella, problemática que los sobrepasa a causa de la falta de recursos a su alcance.

42

En los casos que ilustran esta problemática, esta Sindicatura considera que la situación de necesidad de vivienda de la familia está suficientemente demostrada por la valoración de los servicios sociales municipales y la intervención del EAIA y la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia (DGAIA), y porque, tal y como establece la Ley de Servicios Sociales –art. 44–, las valoraciones del personal profesional de los servicios sociales son vinculantes en cuanto a la asignación de los recursos públicos disponibles. El Reglamento de Solicitantes dice que se crea un fondo de vivienda de alquiler social destinado prioritariamente a cubrir las emergencias sociales en materia de vivienda en Barcelona, que se entiende por emergencia social el encontrarse en una situación de vulnerabilidad extraordinaria y excepcional, y que podrán ser adjudicatarios de una vivienda del fondo de vivienda de alquiler social para emergencias sociales las personas que se encuentren (aparte de otros requisitos que no se cuestionan) en alguna de las siguientes situaciones, entre otras:

- a) que se vean privadas de la vivienda donde viven por sentencia judicial firme. Se excluyen, pero, las sentencias dictadas en procesos de desahucio por precario;
- b) que en la vivienda vivan menores de edad en condiciones higiénicas y sanitarias o de seguridad precarias, comprobadas por los Servicios Técnicos de la Oficinas de la Vivienda de Barcelona, y que exista un informe de intervención de la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia del Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Catalunya relativo a la eventual retirada de la custodia de los menores.

Comparte la Síndica el criterio del Consorcio de que la infracción de un deber no puede ser la base para la consolidación de un derecho, es decir, la ocupación ilegal de una vivienda no puede comportar en ningún caso la regularización y formalización de una relación contractual legal, pero, en este caso, lo que hay que valorar es si se da alguna de las situaciones reglamentarias que comporta hacerse acreedor de una vivienda de emergencia. Y, es bien cierto que no hay ninguna en la situación a), pero también es bien claro que la situación b) transcrita va con la realidad existente, y el Consorcio la ignora de forma improcedente y se limita a: “DESESTIMAR la petición de vivienda para emergencias sociales presentada por el Sr. (...) en fecha 15 de septiembre de 2010, dado que no reúne las condiciones generales establecidas en el Capítulo IV del Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona, puesto que se trata de un desahucio por precario, situación que queda excluida expresamente de acuerdo con el artículo 38.a.11 de dicho Reglamento.”

Por lo tanto, la ocupación ilícita no puede ser una ventaja para obtener la vivienda, pero tampoco puede ser considerada un impedimento para la valoración objetiva de las circunstancias de necesidad concurrentes y la obtención del alojamiento necesitado (especialmente teniendo en cuenta la presencia de menores en riesgo, o mujeres maltratadas), y ello sin perjuicio de que se puedan ejercer contra los infractores solicitantes las acciones administrativas y/o penales que correspondan para resarcir los perjuicios causados al patrimonio público y defender la legalidad por los métodos legales.

En cualquier caso, la Síndica tampoco puede admitir que sea bueno el Reglamento elaborado por el propio Consorcio que tiene que gestionarlo, y que deja en la marginalidad social a una familia con niños de corta edad que no tienen posibilidad de acceder al derecho constitucional de la vivienda, y que para cobijarse se ven obligados a usurpar transitoriamente un bien público infrautilizado.

43

En todos los casos estudiados de ocupación ilegal, existe la presencia de menores en estas familias que, en caso de desahucio, tendrán que ingresar en un centro de menores en régimen de guarda administrativa con el correspondiente perjuicio para estos menores, cuyo interés debería ser condicionante preferente, según la Ley de los Derechos y las Oportunidades de la Infancia y el principio del interés superior del niño como guía. Y además no hay que perder de vista el principio de eficiencia económica de los servicios públicos, puesto que ante un hipotético ingreso de estos niños en guarda en un centro de protección de menores por el coste para el presupuesto público sería mucho mayor.

Por otro lado, se considera que la previsión de viviendas para contingentes especiales de gran vulnerabilidad social y económica de que habla la respuesta del Consorcio, y que resolvería parte de las situaciones detectadas por esta Sindicatura, no es todavía una realidad tangible en nuestra ciudad.

#### **D. Viviendas de uso turístico**

Según dice el Decreto 164/2010, las viviendas de uso turístico son una figura jurídica de nueva creación que alude a las viviendas que se ceden a terceras personas de forma temporal por un plazo de tiempo igual o inferior a tres meses. La cesión de la vivienda a

dicho efecto es una acción que corresponde en exclusiva a su propietario, el cual con la autorización de la Administración competente la cede a terceros en condiciones de inmediata disponibilidad, para una estancia de temporada en régimen de alquiler o bajo cualquier otra forma que implique contraprestación económica.

Las quejas recibidas durante los últimos años en dicha materia hacían referencia al hecho de destinar las viviendas a usos diferentes del de domicilio habitual y a las molestias vecinales por destinar domicilios a alquiler turístico (ruido, mal uso de los elementos de la finca, etc.).

En el documento informativo “Millores de gestió arran de l’informe 2009 de la Síndica de Greuges de Barcelona”, de octubre de 2010, entregado por la Gerencia municipal, se dice:

“Una vez llevada a cabo la aprobación del Decreto de Viviendas de Uso Turístico (Reglamento de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda) por parte de la Generalitat de Catalunya, nos permitirá adecuar la normativa municipal que regula la actividad de las viviendas de uso turístico, al mismo tiempo que la introducción de los parámetros de concesión y control de las licencias para ejercer la actividad.”

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

### Expediente n.º 336/2010. Apartamentos turísticos.

---

44

El interesado exponía que, desde hacía más de 2 años, sufrían molestias por ruidos, especialmente nocturnos, provocados por unas instalaciones de apartamentos turísticos. Se trataba de la maquinaria de climatización de los apartamentos o del hotel de la propia empresa. También sufrían molestias nocturnas por los ruidos generados por los clientes de los apartamentos cuando se encontraban en los espacios abiertos situados en el interior de la manzana de casas durante la noche y la madrugada o salían por las puertas de emergencia para fumar, acción que activaba cada vez las alarmas de las puertas. Durante estos 2 años habían hablado en numerosas ocasiones con la empresa que gestiona los apartamentos y habían denunciado estos hechos ante el Distrito de Sants-Montjuïc en diversas ocasiones, pero los problemas no se habían resuelto. El expediente sigue en trámite después de 6 meses de quejas y dos demandas de ampliación de informe al Distrito.

---

### Expediente n.º 104/2010. Viviendas de uso turístico.

---

La interesada exponía que, en cuatro viviendas de su comunidad de propietarios del Eixample, el inquilino de los pisos realquilaba las habitaciones y afirmaba que tenía el consentimiento de la propietaria para llevar a cabo dicha actividad. La queja la efectuaba porque las personas que vivían allí causaban molestias, también manifestaba que alguna vez había intervenido la Guardia Urbana, y que no había nadie empadronado en aquellos pisos. Además, exponía que el Ayuntamiento había realizado una inspección sin obtener resultado alguno, porque los timbres estaban anulados, y que la actividad comportaba un beneficio económico no declarado legalmente. Informaba también que se anunciaba el alquiler de las habitaciones por Internet.

Pedido el informe y una ampliación posterior, resulta que el Distrito realizó tres inspecciones: el 19 de marzo de 2003, el 26 de enero de 2009 y el 27 de octubre de 2009, y se abrieron tres expedientes. El primero fue archivado por caducidad, el segundo fue archivado porque, después de practicada la correspondiente inspección, no se pudo acreditar que se realizara ninguna actividad sujeta a licencia, y el tercero seguía en trámite en el mes de agosto de 2010, según consta en el informe recibido en esta Sindicatura el 4 de octubre siguiente, dado que, verificada una primera visita por el inspector asignado, no se pudo acreditar la realización de actividad sujeta a licencia, por lo que se había solicitado a la Guardia Urbana una nueva inspección de comprobación.

La Síndica estimó la queja porque consideró que, con la información y las fotografías aportadas por la parte interesada, así como por la dirección web facilitada, está suficientemente acreditada la existencia de la actividad, lo que no han podido acreditar los servicios de inspección que han dejado decaer los expedientes de una forma impropia de una buena Administración.

## VALORACIÓN

Según el artículo 19.1 de la Ley del Derecho a la Vivienda, hay que disponer preceptivamente de la licencia municipal de actividad y de cualquier otra autorización sectorial que sea exigible. Así pues, la habilitación o el permiso necesario es, siempre y en todo caso, municipal.

Se ha creado una comisión de estudio para la regulación. Hay que decir que esta comisión tiene que afrontar su propuesta de regulación en todas las dimensiones que interesen a los barceloneses. De entrada no conocemos las cuentas de la utilidad social de este negocio, pero sí los efectos negativos, y, por lo tanto, es necesario esperar un riguroso estudio de acuerdo con el principio de vinculación social de la propiedad y uso del suelo, y una regulación consecuente con los perjuicios detectados:

- El perjuicio general que supone la sustracción de viviendas de la disponibilidad para el alquiler ordinario, es decir que no se pierda su uso civil como domicilios para pasarlos a un uso mercantil lúdico.
- La interferencia que comporta en la vida de los vecinos efectuar en un mismo edificio usos tan diversos como son la residencia habitual de los ciudadanos y el lugar de estancia de las personas que hacen vacaciones o viajes de turismo.
- La impotencia administrativa para controlar estas actividades con la inspección municipal cuando no existe la colaboración de los presuntos infractores, y los inconvenientes para la convivencia vecinal a causa del uso intensivo y extensivo que se hará de los elementos comunes de la finca.

Ante el creciente desarrollo que va efectuando este negocio y los impactos negativos que se producen en los ciudadanos, es imprescindible una regulación rápida, completa y al servicio del interés general de los barceloneses.

45



Título II  
Capítulo 1  
Sección 1.2

## **Urbanismo y ciudad**

**A. Planeamiento y gestión urbanística**

**B. Infraestructuras**

**C. Disciplina urbanística y licencias de obras**

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 con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda, de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general y de impedir su especulación. La comunidad tiene que participar 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. Esta es una función pública porque se desarrolla bajo la tutela de la Administración y en interés de los ciudadanos. La Constitución establece como principio rector de la política social y económica que todo el mundo tiene derecho a disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, 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 vida y defender y restaurar el medio ambiente, con el apoyo de la indispensable solidaridad colectiva.

46

El urbanismo es la intervención planificada sobre el término municipal que busca la armonía del asentamiento humano en el territorio normativizando las diferentes actuaciones y usos del suelo con el fin de influir de forma global en la economía, la salud y el bienestar de todos sus habitantes. Que la intervención urbanística tiene que ser armoniosa y sostenible es un derecho de todos los ciudadanos y una obligación de las autoridades responsables que tienen que garantizar una relación armoniosa entre el hábitat, los servicios públicos, los equipamientos, los espacios verdes y las estructuras destinadas a usos colectivos y el medio ambiente.

En este marco, los poderes públicos están comprometidos a respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico de las ciudades y a promover la rehabilitación de sus edificios y de los espacios de uso y concurrencia pública. Están obligados a facilitar suelo para equipamientos de salud, educación, servicios sociales, viviendas, comercio,

industrias compatibles con el hábitat, o infraestructuras. Hacer ciudad no es solamente esto, pero sin esto tampoco habría ciudad ni sentimiento de ciudadanía.

Las tres ramas clásicas del urbanismo son: el planeamiento, la gestión urbanística y la disciplina urbanística. El urbanismo es una disciplina importante y de gran trascendencia puesto que del urbanismo depende la ordenación de la ciudad, la edificación de las casas (altura, profundidad y volumetría), las construcciones, el diseño de las calles y de los viales con aberturas o cierres, las plazas, los espacios verdes y los equipamientos. La necesidad de presentar nuevos proyectos y de adaptar el territorio a nuestro tiempo es inevitable y al mismo tiempo obedece también a la demanda de renovar las partes más degradadas de la ciudad, pero las actuaciones urbanísticas tienen que evitar la exclusión social de las personas que viven desde siempre en su barrio y que suelen tener pocos recursos.

Las quejas recibidas sobre planeamiento urbanístico y gestión urbanística tratan del desacuerdo con las modificaciones del planeamiento, de los planes de mejora urbana (PMU), de los proyectos de reparcelación, de los criterios municipales relativos al derecho de realojamiento por expropiación urbanística y de la pasividad municipal al ejecutar las previsiones del planeamiento.

En la sección de urbanismo, la Síndica de Greuges ha recibido 81 quejas.

#### **A. Planeamiento y gestión urbanística**

El urbanismo es una forma de hacer ciudad y los gestores y operadores de esta disciplina tienen que hacer que la ciudad sea habitable y que las personas se sientan a gusto y cómodas porque la ciudad es de las personas que la habitan.

47

#### **EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

Expedientes acumulados n.º 469/2010, 470/2010, 471/2010, 472/2010, 646/2010 y 747/2010. Colònia Castells.

---

Esta institución ha recibido 6 quejas referentes al proceso de expropiación forzosa de la Colònia Castells. Las personas interesadas se han quejado de la actitud del Ayuntamiento en el proceso porque no han sido debidamente informadas, porque consideran que no existe ninguna necesidad de derribar la Colònia, porque reclaman el realojamiento en la segunda fase del proceso por desperfectos causados cuando se tapió alguna casa, porque consideran que tienen derecho al realojamiento por deficiencias materiales en una vivienda de realojamiento y porque se producen problemas de convivencia entre los vecinos a causa de las personas que han ido ocupando las casas. Las quejas se han acumulado de acuerdo con el principio de economía administrativa.

En cuanto a los expedientes n.º 469, 470 y 471 del 2010, las personas que han formulado las quejas no han acreditado a esta institución que actúen en representación de terceras personas, por lo que esta Sindicatura se reserva el derecho de informar posteriormente a las personas afectadas.

Con relación a la falta de seguridad y el clima de tensión, que alguna persona manifiesta que se vive en la Colònia, la Guardia Urbana es conocedora de la situación existente entre

algunos vecinos y las personas que han ocupado las casas y, por ello, ha establecido mecanismos adecuados para evitar enfrentamientos y garantizar la convivencia vecinal, por cuyo motivo les ha dado la consideración de zona de vigilancia específica, lo que comporta destinar los efectivos necesarios de patrullas. La Síndica visitó la Colònia Castells y constató una falta de actividad ciudadana y, en consecuencia, de absoluta tranquilidad.

Por último, en cuanto a la queja formulada por las deficiencias en un piso de realojamiento, esta institución ha informado a la persona afectada de sus derechos y de las actuaciones que puede llevar a cabo dado que la situación planteada no es competencia de los órganos dependientes del Ayuntamiento de Barcelona.

La Síndica resolvió desestimar la queja porque el procedimiento es reglado y se ajusta a la normativa. Así mismo, recomendó a la Guardia Urbana que mantuviera esmeradamente la vigilancia para garantizar la tranquilidad y la seguridad de las personas que viven en la Colonia Castells y que atendiera con celeridad las peticiones de ayuda de los vecinos hasta la finalización del proceso.

El contenido y número de quejas recibidas en el proceso de la Colònia Castells no es suficientemente significativo para hacer una valoración general de todo el proceso. Sin embargo, cualquier queja presentada en esta Sindicatura se merece el tratamiento esmerado de su estudio. En el proceso de expropiación de la Colònia Castells intervienen dos administraciones: el INCASOL por la Generalitat de Catalunya, que es la Administración beneficiaria, y el Instituto Municipal de Urbanismo (IMU) y Barcelona Gestió Urbanística, S.A., por el Ayuntamiento de Barcelona, encargado de delimitar y de definir físicamente el ámbito de expropiación por tasación conjunta. En las expropiaciones forzosas siempre se produce una colisión entre el interés público y el interés privado, y existe la prevalencia del primero con relación al segundo, tal y como expone el Preámbulo de la Ley de Expropiación Forzosa. La persona expropiada es parte necesaria en el expediente y es quien tiene que recibir el justo precio. La Administración expropiante es el sujeto activo de la expropiación forzosa y es la Administración actuante la que puede aplicar el procedimiento de tasación conjunta o no. La memoria del plan urbanístico es el documento esencial que contiene la explicación y justificación del plan. La indemnización económica que se recibe por el derecho extinguido es diferente del derecho de realojamiento: son dos derechos diferentes. El derecho de realojamiento legalmente establecido reconoce el derecho a favor de los ocupantes legales de viviendas que constituyan su residencia habitual. El ordenamiento jurídico impone a la Administración actuante la obligación de hacer efectivo el derecho de realojamiento: buscar y facilitar una vivienda de características análogas a las que tenía la antigua vivienda.

48

---

#### Expediente n.º 925/2009. Licencias de obras en un equipamiento público.

---

Un ciudadano presentó una queja en la que manifestaba su desacuerdo con la volumetría alcanzada en la construcción de un edificio de titularidad municipal para la ampliación de la sede del Distrito de Gràcia. Exponía que el Plan de Mejora Urbana (PMU) había modificado la altura y la profundidad previamente anunciada, y que el Ayuntamiento no notificó el PMU a los vecinos, sino que se limitó a realizar la publicación mediante el *Butlletí Oficial de la Província*, y a través de un medio de comunicación. Justificaba la queja en que la construcción del nuevo equipamiento había perjudicado a los vecinos porque se habían perdido vistas y se había reducido el espacio del patio interior de manzana.

Por su parte, la posición municipal se centraba en la legalidad de la obra y la utilidad pública de la edificación.

La Síndica de Greuges estimó en parte la queja porque, a pesar de que la actuación municipal podía ser ajustada a Derecho, el Ayuntamiento habría podido actuar de otra forma

para hacer compatible la edificabilidad permitida con la idoneidad que la armonía del entorno pedía, dado que no se puede afirmar que el resultado de la obra es inmejorable ni desde la perspectiva de los vecinos ni desde la perspectiva a pie de calle de la línea de cornisas resultante, que no se corresponde con la más armoniosa presentada a la participación ciudadana, y por ello no debería haber agotado el máximo de volumetría que las prerrogativas de que se había dotado lo asistían; así mismo, porque el Ayuntamiento habría podido promover la participación ciudadana para hacerla verdaderamente efectiva y constatar si el sentimiento del vecindario era más favorable a la eficiencia de la construcción que a la armonía ejemplarizante que podía haber adoptado.

---

#### Expediente n.º 937/09. Urbanización de una calle.

---

El interesado presentó una queja en la que manifestaba su protesta por las molestias que originaba la falta de urbanización de un camino cerca de la montaña. Añadía que, cuando llovía, se inundaba la calle e impedía la entrada del coche en su garaje y que había tenido que requerir varias veces los servicios municipales de bombeo.

La Síndica de Greuges estimó en parte la queja porque, si bien las obras de urbanización ya se habían iniciado, la demora en la urbanización había generado problemas a los vecinos de la calle a lo largo de los años.

#### VALORACIÓN

Las quejas formuladas a la Síndica no siempre derivan en peticiones de informe al Ayuntamiento, puesto que algunas demandas de intervención concluyen con un asesoramiento del equipo de la Síndica sobre la legalidad de las actuaciones urbanísticas o la información sobre los procedimientos a seguir o cómo canalizarlos.

49

La potestad del planeamiento es, por su esencia, una potestad ampliamente discrecional basada en el interés común o general. Esta discrecionalidad es una atribución del ordenamiento jurídico con la limitación de algunos elementos reglados. Precisamente por su discrecionalidad, los responsables municipales tienen que hacer un uso cauteloso de dicha potestad. La Ley de Urbanismo catalana permite las modificaciones puntuales del planeamiento, pero algunas variaciones causan inquietud o desconfianza a las personas afectadas y generan malestar. La Administración debería ser más prudente y comunicativa cuando tiene que tomar acuerdos referentes a las modificaciones del planeamiento, en especial cuando se agota la edificabilidad, altura y profundidad de los inmuebles. Dicha desconfianza sería fácil de superar cuando se actúa por interés general y los inmuebles cuestionados son de titularidad municipal.

En el expediente n.º 925/2009, el edificio está calificado de equipamiento y el uso y destino del edificio es ofrecer determinados servicios a la ciudadanía, de acuerdo con el interés público. El artículo 68 de la Carta Municipal de Barcelona establece que la aprobación del planeamiento derivado corresponde al Ayuntamiento.

El artículo 9 de las Normas Urbanísticas regulan como clave 7,b los equipamientos comunitarios de nueva creación de carácter local. El artículo 217.1 regula las condiciones de edificación y dispone que la edificación en las áreas de equipamientos tiene que ajustarse a las necesidades funcionales de los diferentes equipamientos, al paisaje y a las condiciones ambientales, que tendrá que respetar, y a la integración en el sector donde se

ubique. Con dicha finalidad, hay que determinar las diferentes condiciones urbanísticas en un plan especial. El artículo 239.3 establece qué construcciones se permiten por encima de la altura reguladora. De la misma forma, el artículo 320 regula la edificación, las alienaciones, la profundidad máxima edificable, las alturas, etc.

El PMU establece las condiciones de edificabilidad de los equipamientos y estas disposiciones pueden variar según el equipamiento de que se trate. En cuanto a la altura y profundidad del edificio de ampliación de la sede del Distrito, estas están concretadas en el PMU, y el planeamiento derivado nunca puede ser contrario al planeamiento general.

Así mismo, los responsables municipales disponen de potestad discrecional en el momento de decidir cuál es la opción más apropiada para servir al interés general que representan; una vez se ha razonado debidamente la preferencia, esta institución no puede cuestionarla, pero sí puede poner de manifiesto que no se ha acreditado suficientemente la necesidad de la amplitud de la obra efectuada y también puede afirmar que había otras opciones menos perjudiciales para el vecindario que no se valoraron en términos de armonía urbanística. También hay que someter a crítica la fórmula informativa utilizada hacia el vecindario, porque, si bien los planos de los proyectos a menudo tienen que ajustarse porque establecen parámetros que posteriormente tienen que adecuarse a la realidad, los planos presentados a la información pública tienen que ser los definitivos para que las personas no se lleven sorpresas desagradables entre el dibujo del plano y la realidad y no se sientan defraudadas o engañadas por los promotores de la obra.

Respecto de la pérdida de vistas desde las viviendas, y a pesar de que los ciudadanos no acrediten un derecho reconocido de servitudes de vistas y luz, esta institución (y de acuerdo con lo que ha manifestado otras veces) considera que la memoria histórica y visual del paisaje es un aspecto importante para los ciudadanos dado que el paisaje urbano, en todos los ámbitos y ángulos, forma parte del patrimonio común. El urbanismo tiene que ejecutarse de acuerdo con los principios de sostenibilidad, coherencia y racionalidad y tiene que velar, continuamente, por la recuperación de espacios libres y la no densificación de la ciudad.

50

## **B. Infraestructuras**

Las infraestructuras son instalaciones básicas para la comunicación y funcionamiento de la vida en la ciudad. Facilitan el funcionamiento del sistema económico y social y tienen esta condición tanto las obras públicas como ciertos equipamientos esenciales.

Hemos observado, en el último año, que algunas de estas infraestructuras, como la vía del AVE, el intercambiador y los accesos en la estación de Triomf-Nord, la Caserna de Bomberos o la línea 9 del metro, son a la vez deseadas y temidas. Deseadas por casi todo el mundo que acabará utilizándolas y temidas por los que tienen que sufrir de cerca las molestias por ruido u otros obstáculos.

No consideramos en este sentido las simples reurbanizaciones de calles o plazas útiles o de simple ornamento, las cuales nunca deberían ser impuestas por encima del criterio y la utilidad de los usuarios.

Todas las personas que viven o comercian en la ciudad o transitan por ella tienen necesidad de medios de desplazamiento, de aprovisionamiento de energía y de bienes materiales de consumo. Dichas obras, que son útiles, tienen que ser soportadas por todo el mundo, pero el apoyo y la tolerancia deben tener un límite porque no se puede pedir un sacrificio particular por el interés de otros; en cualquier caso, entendemos que, cuando el perjuicio es claro y mensurable, no existe la obligación de tener que soportarlo y, por lo tanto, tiene que ser indemnizado con cargo a la comunidad que saldrá beneficiada de ello. Sería el caso de los comerciantes que se ven privados del ejercicio del comercio en una cuantía mensurable por la realización de una obra que no los beneficia en igual proporción.

En este ámbito sólo ha habido 3 quejas y hacen referencia a las molestias originadas por las obras de la línea 9 del metro, al hecho de no estar de acuerdo con la opción escogida por el Ayuntamiento en el proyecto de derribo de un viaducto o la construcción del túnel del AVE.

Cuando el procedimiento administrativo se ha observado y el Ayuntamiento ha escuchado a los vecinos, a pesar de que la opción escogida no guste, corresponde a los responsables municipales decidir cuál es la opción más adecuada en defensa del interés general. Sin embargo, la decisión municipal tiene que estar debidamente razonada y motivada.

Algunas personas también se quejan de las molestias que causan las obras en la vía pública. ACEFAT es la empresa encargada de gestionar las obras y servicios que las compañías de servicios llevan a cabo en la calle. Pero aunque los responsables de las obras sean las compañías de servicios, el Ayuntamiento es el encargado de supervisar todo lo que afecta a la vía pública. Así mismo, cualquier obra tiene que realizarse ocasionando las mínimas molestias a los ciudadanos. A pesar de ello, el vivir en una ciudad comporta unas ventajas y unos inconvenientes que todo el mundo tiene que soportar y, a pesar de que se trate de intervenciones nocturnas, tienen que poder realizarse si son adecuadas, proporcionadas o urgentes, porque la no realización perjudica al interés general.

51

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 696/2010. Alcantarillado.

---

La interesada exponía que, desde hacía más de 16 años, sufría en su vivienda humedades e inundaciones por aguas fecales procedentes de la finca vecina con fachada en otra calle y situada en un nivel topográfico más elevado. Informaba que en diversas ocasiones había comunicado este problema a los servicios municipales, incluida la Guardia Urbana, y que repetidamente el Distrito de Gràcia archivaba los expedientes iniciados sin que se hubiera resuelto el problema. También añadía que había comunicado al alcalde la falta de colaboración de los servicios municipales en este tema en concreto.

Lo que ella había pedido al Ayuntamiento de Barcelona en reiteradas ocasiones es que se diera cumplimiento al artículo 112.3 de la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano, en el que se especifican las acciones que los propietarios de la finca que provocaba los problemas tienen que llevar a cabo y las acciones que debe emprender el Ayuntamiento de Barcelona para poner fin a los problemas existentes y a los consiguientes riesgos para la salud de ella y de su familia.

La Síndica de Greuges pidió información al Distrito de Gràcia y al Sector de Medio Ambiente el 10 de noviembre de 2010, y en el mes de diciembre de 2010 llegaron las respuestas. Según el Ayuntamiento, el órgano competente en este caso era el Sector de Medio Ambiente, y este detallaba que había comprobado la existencia de una alcantarilla municipal a una distancia inferior a 100 metros de las fincas causantes del problema, y que, por lo tanto, estas tenían que construir un albañal longitudinal particular para verter en él las aguas residuales, y que estaban pendientes de realizar unas últimas comprobaciones para verificar los puntos de desagüe de algunas de las fincas de la zona. Una vez realizadas se efectuaría el requerimiento ejecutivo contra los propietarios de las fincas, que deberían conectarse a la red municipal, para que construyeran el albañal longitudinal.

---

#### Expediente n.º 338/2010. Túnel del AVE.

---

Una persona presentó una queja por las molestias que le representaban las obras de construcción del túnel del AVE bajo la calle Mallorca por efectos de ruido y viabilidad. La queja no se admitió a trámite porque no reunía los requisitos del artículo 3.5 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Sindicatura, porque no había efectuado ninguna comunicación previa al Ayuntamiento y no se advertía buena fe en la redacción de su pretensión, que además era desmesurada.

La queja se derivó a la sede del Distrito del Eixample y desde allí se pusieron a su disposición y se le ofrecieron las informaciones de la obra y el contacto con la comisión de seguimiento establecida para definir calendarios y realizar propuestas de mejora, vigilancia de la Guardia Urbana, etc., con el objetivo de minimizar los efectos de la obra. A pesar de ello, no se dio por satisfecha y siguió enviando correos descalificadores y ofensivos contra todo el mundo. Consciente la Síndica de que la comisión de seguimiento de las obras del túnel está atendiendo todas las reclamaciones que se le presentan, la Síndica archivó el expediente sin más trámite.

52

---

#### Expediente n.º 606/2010. Obras de la plaza Malraux.

---

Un vecino de la plaza André Malraux presentó una queja por falta de información pública sobre la obra que allí se efectuaba, y por el estado de dejadez de la obra de los nuevos vestíbulos del metro de la estación Triomf-Nord, y por el uso “abusivo” de la plaza que lleva a cabo la empresa constructora.

En el curso de la visita in situ se apreció que se mantenía gran parte de la plaza ocupada y cerrada, que se había abandonado el mantenimiento de los parterres y que la limpieza era deficiente. A pesar de ello, esta Sindicatura constató que la información de la obra sí figura en la web municipal, y que la situación de la plaza es temporal mientras se redefine parte del proyecto de la obra; sin embargo, la información es insuficiente para satisfacer la demanda de conocimiento y los intereses de los vecinos.

En cuanto al mantenimiento de la jardinería de la plaza, el Ayuntamiento informó que los parterres se encontraban sin césped a causa de la afectación de la obra y que durante este tiempo el mantenimiento del verde solamente se realizaba en tareas de conservación del arbolado y las plantas trepadoras de alrededor de la zona de perros, así como que la limpieza se realizaba con una periodicidad establecida.

### VALORACIÓN

En cuanto a las infraestructuras, entendemos que no deben perturbar la vida ciudadana más allá de lo necesario, y ello significa que deben respetarse los horarios de descanso, no deben generar riesgos ni efectos negativos innecesarios, como el acceso al comercio,

el mantenimiento de la jardinería y la limpieza urbana porque la vida ciudadana es connatural con las obras en la vía pública y, por lo tanto, deben resultar compatibles.

En cuanto al alcantarillado, entendemos que se trata de una infraestructura de máxima importancia pero su falta de visibilidad general produce que sea postergada en los presupuestos municipales. Las quejas recibidas en el decurso del último año hacían referencia a reclamaciones presentadas ante el Ayuntamiento referentes a albañales particulares. Este hecho va, en parte, en la línea de otras quejas recibidas con anterioridad, y son un reflejo de los cambios producidos por la gran magnitud de la actividad urbanizadora y constructora desarrollada en Barcelona durante los últimos años.

La Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano establece que la responsabilidad de mantener adecuadamente la red pública corresponde al Ayuntamiento, y que los albañales que conectan la red interna de las fincas con los alcantarillados públicos tienen que ser contruidos y mantenidos a cargo de los titulares particulares. Este planteamiento es correcto, pero a veces la tarea supervisora y coordinadora de los servicios municipales en el momento de proyectar o de ejecutar obras de urbanización a cargo de los múltiples operadores que actúan sobre zonas concretas del territorio o de nueva edificación en áreas históricamente no destinadas a vivienda ha sido insuficiente.

Aparte de la atribución de responsabilidades entre los diferentes agentes implicados, hay que tener presente que, para que funcione satisfactoriamente el sistema íntegro de recogida y evacuación de las aguas residuales, tanto los elementos privados de la red como los públicos tienen que ser suficientes y adecuados, y corresponde a la autoridad municipal velar por la actualización diligente del sistema y por una coordinación eficaz.

53

Un aspecto que consideramos satisfactorio en cuanto a la actuación municipal con relación a la mejora del funcionamiento del sistema de recogida y evacuación de aguas residuales es la planificación y construcción de depósitos pluviales, que ha seguido avanzando decididamente durante los últimos años. Este componente de la red reduce de forma importante las avenidas provocadas periódicamente por los aguaceros característicos del régimen pluvial de esta parte del litoral mediterráneo, y que provocaban desbordamientos crónicos de aguas residuales en diversas zonas de Barcelona.

A pesar de que las quejas no fueron estimadas, se ha detectado en algunos casos una cierta desconsideración por parte de los servicios municipales hacia los intereses de los vecinos y comerciantes, como mínimo al programar las intervenciones sin pararse a pensar en los perjuicios que se generarían en el derecho a la tranquilidad o la actividad económica. No es el caso del Distrito del Eixample con relación a las obras del túnel del AVE, puesto que ha estado realizando un seguimiento exhaustivo de las quejas, incluso de las desorbitadas y poco pertinentes de algún vecino.

### **C. Disciplina urbanística y licencias de obras**

La disciplina urbanística es el conjunto de medidas que el ordenamiento jurídico establece para garantizar la legalidad y restauración de la realidad física urbana alterada.

En disciplina urbanística y licencias de obras, también se formulan quejas por la degradación o mal estado de conservación de las fincas, por obras realizadas sin licencia o por no ajustarse al permiso municipal, por las molestias que causan determinadas obras realizadas en la vía pública (especialmente en horario nocturno), por cierres de cobertizos, terrazas o patios, por falta de respuesta municipal a las denuncias de los ciudadanos, por la instalación de chimeneas en lugares inadecuados, por el mal estado de cajas eléctricas en la vía pública. También se han recibido quejas por la instalación de pizarras de un establecimiento comercial en la fachada de un inmueble, por la imposición de multas coercitivas y por la incoación de expedientes sancionadores a los infractores.

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, establece en el artículo primero el derecho en la ciudad y añade que sus habitantes tienen derecho a encontrar en ella las condiciones para su realización política, social y ecológica, lo que comporta asumir también deberes de solidaridad. El artículo V regula el deber de solidaridad y el apartado 2 de este establece que las autoridades municipales controlarán la buena ejecución de los deberes públicos. Por lo tanto, entendemos que, a pesar de la gran dificultad que dicho control comporta, la ejecución sistemática del control por parte del Ayuntamiento es también un derecho de los ciudadanos cumplidores frente a los oportunistas y especuladores con el objetivo de que no sean solamente las personas de buena fe las que acaten la legalidad.

Un año más, las quejas que más abundan son por cierres de cobertizos o terrazas no permitidos. También por las molestias que comportan las obras y por el retraso municipal en ejecutar las propias resoluciones.

54

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

### Expediente n.º 71/2010. Reparación de fachadas.

---

Un ciudadano presentó una queja en la que expresaba su malestar por el estado de conservación de la fachada de una finca. Añadía que la propietaria del inmueble no realizaba las reparaciones correspondientes y que la situación comportaba un riesgo para los peatones.

El equipo asesor de la Síndica visitó el inmueble y constató que el balcón de la fachada principal estaba muy degradado, que existía peligro de desprendimiento y que se había instalado una red para evitar que los peatones sufrieran algún daño. La Síndica pidió con urgencia un informe al distrito correspondiente.

A pesar de que el Ayuntamiento había intervenido varias veces, la Síndica estimó en parte la queja dado que no había garantías de que no pudieran producirse daños en las personas. También recomendó al Distrito que aplicara las medidas adecuadas y urgentes para garantizar la seguridad de las personas y para mantener el parque de viviendas en buen estado de conservación.

En este caso, el Ayuntamiento hizo caso de la petición de la Síndica.

---

### Expediente n.º 592/2010. Obras ilegales.

---

En septiembre de 2010 un ciudadano se quejó, nuevamente, en esta institución por la realización de unas obras ilegales en los bajos de una finca. Anteriormente el interesado se había quejado por idénticos hechos (expediente n.º 89/2010).

El Ayuntamiento, a raíz de la queja del ciudadano, incoó un expediente de disciplina urbanística y requirió la legalización de las obras, e informó a esta Sindicatura que el expediente estaba pendiente del trámite de vista.

La Síndica, después de verificar las últimas actuaciones realizadas por el Ayuntamiento, resolvió estimar en parte la queja porque, a pesar de que el Ayuntamiento sigue interviniendo, las obras siguen sin tener licencia. También pidió al Distrito que siguiera con la tramitación efectiva del expediente hasta conseguir que el promotor de las obras cumpliera la resolución dictada. Así mismo, pidió que el Distrito asegure que las obras no pueden causar problemas de seguridad a las personas y bienes, dado que el último apartado del informe es confuso y no queda claro si se ha realizado la inspección.

---

#### Expedientes n.º 824/2009 y 856/2009. Cubrimiento de terraza.

---

En los supuestos de quejas relacionadas, aunque invoquen derechos opuestos, por congruencia se admiten a trámite sucesivamente y se estudian y se resuelven conjuntamente, como en estos expedientes.

El propietario de un ático presentó una queja en esta Sindicatura relacionada con un expediente municipal de obras menores. La representante de la comunidad de propietarios también presentó una queja relacionada con el mismo expediente. Ambas partes estaban enfrentadas en un pleito civil referente a un cierre efectuado en la terraza del ático de la finca porque la construcción producía humedades en un piso del inmueble. La terraza era de uso exclusivo del titular del ático.

Las partes habían acudido a la vía judicial y la sentencia dictada en apelación obligaba a la comunidad de propietarios a realizar las obras de impermeabilización necesarias y a asumir el gasto del derribo del cobertizo consolidado en el tejado, con la exigencia de reponerlo nuevamente.

Las dos partes defendían intereses contrapuestos. El propietario del ático exponía que la comunidad no ejecutaba la sentencia y pedía que el Ayuntamiento garantizara la reposición del cobertizo, de acuerdo con la sentencia dictada. La comunidad alegaba que no podía ejecutar la sentencia porque la otra parte impedía el acceso al domicilio y añadía que, de acuerdo con la normativa urbanística, difícilmente podría volver a construirse el cobertizo.

Los servicios técnicos municipales constataron que la construcción efectuada en el ático favorecía las patologías del techo del piso afectado por las humedades.

La comunidad de propietarios presentó al Distrito una comunicación de obras menores para arreglar la terraza pero sin referirse a la construcción del ático y en consecuencia la restitución del cobertizo no estaba incluida. Los servicios técnicos informaron a la comunidad que, si solicitaba permiso para la reposición del cobertizo, una vez derribado, lo denegarían porque se trataría de una obra nueva.

La Síndica de Greuges resolvió desestimar ambas quejas dado que la intervención municipal era correcta y no había vulnerado ningún derecho a las partes enfrentadas por las obras de impermeabilización del tejado.

---

#### Expediente n.º 284/2010. Cubrimiento de terraza.

---

Un administrador de fincas manifestó a esta Sindicatura que en el año 2003 denunció al Ayuntamiento una infracción urbanística consistente en el cierre de una terraza y que a finales del 2010, y después de diversas actuaciones municipales, el cobertizo no se había retirado.

El 20 de mayo de 2010 la Síndica pidió al Distrito de Sarrià - Sant Gervasi que trasladara a esta institución copia completa del expediente cuestionado. El 15 de septiembre de 2010 se recibió el informe y la copia solicitada del expediente. De la vista del expediente se deducía que el Ayuntamiento, en un primer momento, y como consecuencia de la denuncia, actuó diligentemente puesto que la inspección se llevó a cabo el 21 de mayo de 2003, 8 meses después de la denuncia. Pero esta Sindicatura ha constatado que, durante la tramitación del expediente, se produjeron diversos errores (la notificación de la orden de legalización y la imposición de una multa coercitiva a la persona equivocada, la nulidad de los actos anteriores, una nueva resolución y notificación, las alegaciones y la impugnación de las resoluciones).

Esta Sindicatura ha constatado que en la última resolución municipal adoptada que consta en la copia del expediente existe una aparente contradicción, por lo que la Síndica ha decidido no cerrar, de momento, la queja y pedir al Distrito un informe de aclaración sobre la incompatibilidad o contradicción existente en la parte dispositiva que expone “seguir las actuaciones de ejecución forzosa del mandato desatendido; o archivarlas”.

El expediente está en trámite pero se ha evidenciado que, después de más de 7 años de intervenciones municipales, el problema todavía no se ha resuelto. La denunciada ha presentado un recurso contencioso administrativo.

## VALORACIÓN

En las quejas que la Síndica estima, suele hacer una recomendación, sugerencia o advertencia al Ayuntamiento y pide a los responsables municipales que la informen de la decisión final finalmente adoptada para saber si tendrán en cuenta su resolución. Este sería el caso del expediente n.º 783/2009, en el que la Síndica, después de haber estimado en parte la queja, pedía que el Ayuntamiento informara de la resolución finalmente adoptada. El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges que el promotor de la instalación había dado cumplimiento a la orden de retirada municipal, que el local estaba cerrado y que también habían retirado las chimeneas colocadas incorrectamente, por lo que se había cumplido la orden de acondicionamiento. La queja n.º 624/2009, estimada parcialmente, es un caso muy parecido en el que el Ayuntamiento respondió a la Síndica que las obras de conservación dictadas se habían ejecutado y que se archivaba el expediente. Estas son las respuestas que la Síndica espera del Ayuntamiento: la solución al problema planteado. Así mismo, la persona que formuló la queja n.º 213/2010 ha agradecido, recientemente, a la Síndica su intervención porque, después de las múltiples gestiones que durante 2 años ha estado realizando la interesada con el administrador de la finca y el Ayuntamiento, su problema se había resuelto. La afectada se quejaba de que la instalación de un aparato de aire acondicionado de un bar situado debajo de su casa había provocado desperfectos en su balcón.

Cuando el Ayuntamiento no responde a la petición formulada sobre la aceptación de la recomendación, esta Sindicatura debe realizar un seguimiento de las resoluciones mediante una visita in situ para constatar que el problema se ha resuelto, especialmente en las situaciones de falta de conservación de edificios que pueden representar un peligro para las personas. Este es el caso del expediente n.º 71/2010.

El artículo 189 de la Ley de Urbanismo de Cataluña (LUC) establece el deber legal de uso, de conservación, de rehabilitación y de las órdenes de ejecución. El deber de conservación del inmueble corresponde a los propietarios. El fundamento de este deber es garantizar la seguridad de las personas y bienes y, también, mantener en buen estado el parque de

56

viviendas de la ciudad. La intervención contundente de la Administración favorece el mantenimiento del parque de viviendas. El Ayuntamiento tiene que proteger la legalidad urbanística. El artículo 102.2 de la LUC regula que, en las construcciones que están fuera de ordenación, solamente se pueden autorizar las obras que exijan la salubridad pública, la seguridad de las personas o la buena conservación.

En cuanto a los expedientes n.º 824/2009 y 856/2009, a pesar de que la infracción del cobertizo o cierre del ático había prescrito, la prescripción de la infracción urbanística comporta la imposibilidad de sancionar al infractor, pero la prescripción no es un título que habilite para realizar nuevas obras de reconstrucción de un cobertizo derribado puesto que determinados tipos de obras están sujetos a las limitaciones establecidas por el ordenamiento jurídico. La actuación del Distrito se valoró ajustada a derecho, dado que se había atendido estrictamente a la comprobación de los daños, a satisfacer el derecho de información de los interesados y a la defensa de la legalidad urbanística, que no puede ser alterada por los efectos de una sentencia civil en un pleito en el que el Ayuntamiento no ha sido parte.



Título II  
Capítulo 1  
Sección 1.3.

## **M**edio ambiente

- A. Contaminación acústica**
- B. Contaminación lumínica y ambiental**
- C. Animales**
- D. Limpieza**
- E. Parques**

58

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. Ello significa reconocer el derecho a la tranquilidad enunciado en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha reformulado los principios constitucionales sobre los derechos de los ciudadanos con relación al medio ambiente buscando el objetivo de 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 determinan las leyes. También pone el énfasis en que todo el mundo tienen derecho a disfrutar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad, a la vez que recuerda que todo el mundo tiene el deber de hacer de ello un uso responsable y evitar su despilfarro.

Como premisa, no podemos obviar la preocupación mundial por el cambio climático, y viendo los acuerdos de la conferencia de Cancún (diciembre de 2010) pensamos que es muy importante que nuestro Ayuntamiento se siga implicando en ello y que facilite la aplicación de las medidas en lo que está en su mano con relación al consumo poco eficiente de energía (que libera especialmente dióxido de carbono), de agua y de bienes materiales, así como el volumen del tráfico de vehículos en la contaminación atmosférica, que afecta a la salud y la vida futura de la ciudad.

En cuanto a otras cuestiones, y también como premisa, constatamos que el frenético modelo de vida que estamos implantando es uno de los dolores de cabeza de nuestros conciudadanos, y, por lo tanto, también hay que mantener la lucha contra la contaminación acústica y el incivismo que la genera, en cuanto que inmisión insana e injusta en nuestra intimidad y calidad de vida.

En la sección de medio ambiente, la Síndica de Greuges ha recibido 99 quejas.

## A. Contaminación acústica

Entre las quejas recibidas sobre contaminación acústica predominan en un gran número las referentes a actividades sometidas a licencia municipal. En una magnitud mucho menor siguen las que se refieren a fuentes de ruido correspondientes al vecindario y las asociadas a actividades de ocio llevadas a cabo en el espacio público, respectivamente. Hay quejas que hacen referencia a equipamientos municipales o de la Generalitat de Catalunya.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

### Expediente n.º 27/2010. Contaminación acústica.

---

Un ciudadano se quejó de que él y otros vecinos hacía más de 2 años que denunciaban reiteradamente ante el Distrito de Sants-Montjuïc problemas de ruido hasta más tarde de las 3 de la madrugada provocados por un bar situado en los bajos del mismo edificio, sin que hasta el momento de presentar la queja se hubieran resuelto.

Exponía que hacía más de 1 año que el Distrito había comprobado que los niveles de ruido ultrapasaban los límites permitidos, que se habían realizado diversas acciones administrativas que culminaron con la orden de cese de actividad, dictada el 21 de julio de 2009, pero el bar seguía abierto.

La Síndica de Greuges pidió al Distrito que informara de las actuaciones correspondientes a este caso y pidió copia de la sonometría realizada y de los actos administrativos posteriores. El informe municipal recibido fue considerado incompleto. Desde la Sindicatura se contactó con el promotor de la queja y este informó de que los problemas persistían y que habían presentado nuevas denuncias. Se pidió al Ayuntamiento que ampliara la información y que entregara los documentos solicitados. El 29 de abril de 2010 llegó el nuevo informe municipal, también considerado incompleto. Pocos días después, el interesado telefoneó y expuso su desesperación dado que los problemas persistían, que el bar no había cesado en ningún momento su actividad y que consideraba que, en las entrevistas mantenidas con algún funcionario del Distrito, se le planteaban argumentos dilatorios en cuanto a la solución del problema denunciado.

Se pidió nuevamente que el Distrito ampliara la información sobre el tema, dado que el informe recibido no incluía medidas cautelares y sancionadoras disponibles y también que nos fueran entregados todos los documentos correspondientes al expediente administrativo, excepto los que ya habían sido enviados anteriormente. En la segunda ampliación de informe del Distrito, se incluía copia de diversos actos administrativos, entre ellos una propuesta de precinto de la actividad firmada el 17 de junio de 2010. La Síndica consideró que no se había dado respuesta a todos los puntos solicitados y pidió una nueva ampliación de información y aportación de copias de los nuevos documentos incorporados al expediente. En octubre de 2010 llegó a la Sindicatura el cuarto informe solicitado al Distrito. Una vez examinado, se concluyó que era difícil extraer conclusiones claras comparando las diferentes sonometrías realizadas, por lo que se pidió asesoramiento al Departamento Central del Sector de Medio Ambiente del

59

Ayuntamiento de Barcelona, el cual estudió el caso e informó a la Sindicatura de que las sonometrías anteriores se habían realizado correctamente; sin embargo, se puso en contacto con el Distrito para realizar una nueva sonometría en un día y hora que acordarían con el promotor de la queja.

---

**Expediente n.º 123/2010. Maquinaria industrial de aire acondicionado en un interior de manzana de viviendas.**

---

En el mes de febrero de 2010 cuatro ciudadanos, en representación de nueve fincas de viviendas, presentaron una queja en la que exponían su desacuerdo con la actuación del Distrito de Sant Martí con relación a la existencia de unas instalaciones de aire acondicionado de un centro comercial y de un centro de formación continua dirigida al mundo laboral, que pertenece a una entidad de iniciativa social sin ánimo de lucro. Dichas instalaciones están situadas en el espacio interior de una manzana de casas y les originaban molestias desde hacía más de 4 años. Los interesados afirmaban que, a pesar de haber denunciado en diversas ocasiones las molestias provocadas por dicha maquinaria, y a pesar de que contravenían la normativa urbanística, seguían funcionando y provocando molestias por los ruidos en las viviendas de la zona.

Los promotores de la queja acreditaban, mediante numerosas fotocopias de documentos, gran parte de los hechos objeto de la queja.

En el mismo mes de febrero, la Síndica de Greuges pidió al Distrito que informara de las actuaciones realizadas como consecuencia de las denuncias presentadas por los mencionados vecinos y de las razones por las que, a pesar de haber constatado que dichas instalaciones incumplían la normativa urbanística vigente, no se había conseguido el cese de su funcionamiento y su retirada. También pidió al Distrito que hiciera llegar copia de todos los informes de inspección realizados con relación a este tema, de los requerimientos y de las resoluciones formulados y de las posibles alegaciones presentadas por los titulares y eventualmente aceptadas por el Distrito de Sant Martí.

El 13 de septiembre de 2010 la Síndica de Greuges recibió el informe municipal en que se le comunicaba una relación de diversas actuaciones llevadas a cabo por los servicios municipales, entre las que había una resolución del gerente del Distrito de Sant Martí formulada el 10 de octubre de 2006, mediante la cual se ordenaba el precinto de las instalaciones de climatización situadas en la calle Sardenya, n.º 72. El precinto se ejecutó el 31 de octubre de 2006. Los titulares de dicha actividad recurrieron al Juzgado Contencioso Administrativo n.º 13, el cual dictó una interlocutoria, el 28 de junio de 2007, que suspendía cautelarmente la ejecución de los actos administrativos impugnados. En consecuencia, el Distrito tuvo que proceder a levantar el precinto el 10 de marzo de 2008. En el momento de cerrar el presente informe (30 de diciembre de 2010) no consta que se haya dictado sentencia, por lo que las medidas cautelares no se pueden hacer efectivas y la Síndica tampoco no puede formular ninguna decisión.

60

## VALORACIÓN

La primera queja descrita es una muestra de las situaciones en las que la Administración municipal responsable de garantizar el derecho al descanso de los ciudadanos en su propio domicilio no actúa de forma eficaz y diligente en los casos en los que ha comprobado ruidos nocturnos que incumplen la normativa municipal, y que son producidos por locales en los que se desarrollan actividades sometidas a licencia municipal. También ilustra situaciones, poco frecuentes, en las que la Síndica de Greuges ha tenido que pedir formalmente en tres ocasiones que el distrito correspondiente precisara y ampliara la

información y la documentación solicitadas, indispensables para poder valorar si los servicios municipales habían actuado correctamente.

La última queja referida en este apartado y la situación que pone de manifiesto ilustran una problemática bastante extendida en el conjunto de la ciudad pero que a menudo pasa desapercibida, dado que afecta a zonas de extensión individual reducida (una manzana de casas), que generalmente no es visible desde las calles (interior de la manzana de casas) pero que puede tener un impacto muy importante sobre el bienestar y la salud de muchas familias en un espacio que está protegido específicamente por la Constitución: el hogar o la vivienda. Los interiores de las manzanas de casas también son considerados en la normativa que regula la contaminación acústica como *manzanas singulares*, es decir, como zonas urbanas donde los niveles de ruido tienen que ser objeto de protección especial. Sin embargo, en el caso correspondiente a esta queja y algunas otras (n.º 429/2009, 520/2010 y 521/2010) se produce una acumulación de instalaciones de climatización de gran capacidad que, si no son cuidadosamente diseñadas, ubicadas, construidas y mantenidas, contravienen manifiestamente el sentido del concepto antes expuesto.

Por último, hay que destacar que esta queja (n.º 123/2010) se refiere a un caso especialmente complicado, dado el largo periodo de tiempo desde que empezó el problema, la dimensión alcanzada en cuanto a los diferentes agentes que intervienen, la intervención de juzgados civiles y del contencioso administrativo y la cuantía de las repercusiones económicas en juego (una gran superficie comercial y un centro de formación ocupacional).

61

## **B. Contaminación lumínica y ambiental**

En este apartado se incluyen las quejas que exponen problemas provocados por inmisiones en los hogares originadas por un calentamiento molesto, por humos o por olores procedentes de actividades sometidas a licencia municipal o por actividades o instalaciones domésticas.

### **EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

Expedientes n.º 98/2010 y 461/2010. Calor producido por un aparato de aire acondicionado.

---

Una ciudadana expuso que vivía en un entresuelo en una calle muy estrecha de Ciutat Vella, y que estaban realizando obras en unos bajos situados justo delante de su casa para instalar un comercio con cuatro acondicionadores de aire que quedaban justo enfrente de su balcón, única apertura para airear su casa. Se quejaba porque consideraba que, cuando funcionaran, le producirían molestias por sobrecalentamiento y por ruidos. Había hablado con la encargada del comercio, pero no había presentado ninguna denuncia ante el Distrito, dado que vive sola, tiene 78 años y sufre dificultades de desplazamiento.

Con carácter excepcional y dadas las circunstancias especiales de la interesada, la Síndica de Greuges pidió al Distrito de Ciutat Vella que comprobara los hechos expuestos en la queja, y, si se detectaban incumplimientos, que informara de las actuaciones realizadas. En el informe del Distrito se comunicaba que el establecimiento comercial no disponía de licencia para la actividad desarrollada y que los aparatos de aire acondicionado infringían las ordenanzas en

cuanto a los niveles de ruido emitido. Se ordenó el cese de la actividad del comercio y la Síndica de Greuges consideró correcta la actuación del Distrito de Ciutat Vella.

En julio de 2010, la interesada presentó una nueva queja en la que exponía que los aparatos de aire acondicionado del comercio de productos de limpieza denunciado le seguían produciendo problemas, concretamente por los olores a productos químicos y porque durante diversas noches habían estado funcionando sin interrupción. La Síndica de Greuges transmitió la denuncia al Distrito de Ciutat Vella y pidió que informara de las actuaciones realizadas con posterioridad al informe municipal enviado en el mes de abril y según el cual se había formulado un requerimiento a los titulares del local para que cesaran su actividad hasta que los problemas estuvieran resueltos. En el nuevo informe municipal se comunicaba que los titulares de la actividad comercial habían presentado un recurso de alzada contra la resolución dictada por el Distrito, que este había sido desestimado y que se había ordenado el precinto de la actividad.

La Síndica de Greuges estimó en parte la queja, puesto que, a pesar de que el Distrito de Ciutat Vella había realizado las actuaciones previstas en la normativa vigente, no había actuado con diligencia para comprobar el cumplimiento de la orden de cese de la actividad y no había seguido sin demora con el procedimiento administrativo correspondiente. Como resultado, la promotora de la queja estuvo sufriendo molestias en su vivienda durante todo el verano.

## VALORACIÓN

Les quejas n.º 98/2010 y 461/2010, junto con otras que corresponden a diferentes apartados del presente informe, son un ejemplo de unas situaciones que se repiten bastante a menudo en la actuación de los distritos municipales con relación al control regular y efectivo de las actividades sometidas a licencia municipal, especialmente de aquellas potencialmente contaminadoras y que generan molestias o incluso problemas graves en los ciudadanos afectados si no incorporan de forma sistemática las medidas preventivas y correctoras necesarias.

62

El Ayuntamiento de Barcelona tiene la competencia y los instrumentos técnico-administrativos necesarios para evitar o, como mínimo, poner fin a los incumplimientos que son objeto de denuncia de los ciudadanos. Es preciso actuar con diligencia de forma sistemática, para garantizar los derechos de los ciudadanos afectados por los incumplimientos. Ello es especialmente importante, dado que parece que una parte de los titulares de actividades sometidas a licencia municipal no solicitan la licencia pertinente antes de iniciar la actividad o actúan como si no se sintieran obligados a respetar aquellos aspectos de la normativa municipal que, a su entender, representaría una complicación o un gasto adicional que quieren evitar.

## C. Animales

Este año 2010, gran parte de las quejas han sido planteadas por voluntarios del Centro de Acogida de Animales de Compañía (CAAC) por motivos relacionados con su desacuerdo con diferentes aspectos de funcionamiento del centro y por las sanciones que les impone la Guardia Urbana. Otras quejas se han referido a la disconformidad con las condiciones en las que el Zoo de Barcelona tiene a una elefanta en cautividad, o el sistema de eliminación del exceso de palomas en la ciudad.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 641/2010. Palomas.

---

La representante de una asociación de defensa de los animales se dirigió a esta institución para solicitar información sobre la ejecución de un acuerdo municipal que había sido publicado en la prensa y que permitía instalar, en un punto de la ciudad, en forma de prueba piloto, un palomar ecológico con el fin de evaluar su eficacia como método de control de la población de palomas. Preguntado el Ayuntamiento sobre el grado de cumplimiento de este acuerdo, se nos informó de que, a pesar de que el acuerdo se había tomado por unanimidad de todos los grupos municipales, posteriormente los técnicos de la Agencia de Salud Pública de Barcelona realizaron una investigación bibliográfica sobre los palomares artificiales y se interesaron por la experiencia de la implementación de este método en tres ciudades europeas. El resultado final fue que ninguno de los tres modelos era útil para la ciudad de Barcelona. Después se evaluó el coste de la experiencia piloto y se valoró que la actual situación económica no permitía disponer del importe necesario, a pesar de que se seguiría trabajando en el tema, debatiendo con profesionales, asociaciones y grupos municipales para cuando la mejora de la situación económica permita realizar la inversión. La Síndica estimó la queja porque consideró que, después de aprobar un acuerdo de forma unánime y de darle publicidad en los medios de comunicación, se valoró su operatividad y se decidió no ejecutarlo. Por dicho motivo, recomendó que se revocara el acuerdo y se diera a la revocación idéntica publicidad a la que se hizo cuando fue aprobado. También recomendó que se siguiera trabajando en la búsqueda de un método que fuera efectivo y poco agresivo para reducir la población de palomas en la ciudad.

---

Expediente n.º 361/2010. Zoo.

---

Unos ciudadanos han querido manifestar a la Síndica su preocupación por la situación en que se encuentra la elefanta, conocida con el nombre de *Susi*, en el Zoo de Barcelona. Consideran que está viviendo una situación de tortura y piden que se dignifique la vida de este ser vivo.

En el año 2009 ya se intervino desde esta institución con relación al mismo asunto y en aquel momento el Ayuntamiento informó de su voluntad, anunciada en diciembre de 2008, de construir un nuevo zoológico donde se destinaría a los elefantes una superficie aproximada de 10.000 m<sup>2</sup>, a pesar de que no indicó ningún plazo concreto. Mientras, se habían realizado algunas mejoras en el espacio donde habita la elefanta y se gestionó el traslado de otro elefante hembra para suplir los efectos negativos que había sufrido *Susi* a raíz de la muerte de su compañera de instalación. También informó de que no existía ningún peligro para la salud física y psíquica de la elefanta y que se le estaba realizando un riguroso seguimiento para evitar riesgos de su salud.

En el pasado mes de abril, la prensa informó de la denuncia de algunas asociaciones de defensa de los animales sobre el estado de salud de la elefanta. Consideraban que era crítico a causa de las condiciones en las que vive. Estas notas acompañaban fotografías que acreditaban el deterioro físico de la elefanta y también mencionaban las medidas tomadas por el Zoo con la finalidad de evitar estrés al animal (retirada de la pasarela de observación, así como la instalación de una cámara para poder observar sus movimientos, dado que había sufrido algún desmayo).

A raíz de todo ello, en el mes de junio de 2010 solicitamos a Medio Ambiente que nos informara sobre el estado de salud de la elefanta, la idoneidad del espacio que ocupa en el Zoo y los plazos previstos para trasladar a los animales a futuras instalaciones o si habían estudiado otras soluciones alternativas, especialmente para los elefantes, mientras estas no estuvieran disponibles.

63

En el momento de redactar el presente informe, no hemos obtenido ninguna respuesta de los responsables municipales, a pesar de que en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* de 8 de noviembre de 2010 se publicó el anuncio de aprobación definitiva del Proyecto Ejecutivo de Adecuación de las “Instal·lacions dels elefants, construcció de quadres , Zoo de Barcelona”, con un presupuesto de 953.871,94 euros.

---

Expedientes n.º 427/2010, 425/2010, 286/2010, 298/2010, 351/2010 y 352/2010. El voluntariado del Centro de Acogida de Animales de Compañía.

---

Han sido diversos los motivos por los que algunos voluntarios del Centro de Acogida de Animales de Compañía se han dirigido a esta Sindicatura para solicitar la intervención de la Síndica de Greuges:

- Imposición de sanciones por parte de la Guardia Urbana por no recoger los excrementos de los animales o pasear sin bozal a los perros catalogados como potencialmente peligrosos.
- Falta de comunicación y fricciones entre la Dirección y los voluntarios.
- Incumplimiento del derecho de los voluntarios a ser reembolsados por los gastos que han tenido que realizar para el desarrollo de su tarea.
- Falta de transporte público que facilite el acceso a las instalaciones municipales.

Un voluntario del Centro de Acogida de Animales de Compañía (CAAC) manifestó su disconformidad con el hecho de que los voluntarios sean sancionados por la Guardia Urbana por no recoger los excrementos de los animales que llevan a pasear o por no poner el bozal a los perros potencialmente peligrosos. También mostraba su desacuerdo con el importe de la sanción: 600 euros. En esta ocasión, la Síndica de Greuges preguntó a la Agencia de Salud Pública sobre las facilidades que ofrece el CAAC a los voluntarios para que puedan cumplir sus obligaciones. La información facilitada reconocía que no había papeleras instaladas en el itinerario del paseo y que recientemente se habían instalado tres contenedores. La Síndica decidió estimar en parte la queja porque, a pesar de que se facilitaban bolsas a los voluntarios para recoger las deposiciones fecales de los animales, esta medida, hasta hacía unos meses, no se había acompañado de otras que facilitarían el cumplimiento de esta obligación por parte de los voluntarios, como la instalación de papeleras en el circuito del paseo de los animales. También se recomendó a Medio Ambiente que se reglamentara la posibilidad que ofrece la Ordenanza sobre la Protección, la Tenencia y la Venta de Animales, de poder sustituir las multas impuestas en el ejercicio del voluntariado por trabajos en beneficio de la comunidad en los casos en los que fuera posible, y que se revisaran los importes de las sanciones que se habían impuesto a los voluntarios y se tuvieran en consideración posibles circunstancias que atenuaran la infracción administrativa en aplicación de las previsiones de la propia Ordenanza municipal y de los principios de potestad sancionadora de la Administración regulados en la Ley 30/1992.

64

## VALORACIÓN

El grado de civismo de una sociedad se mide, entre otros parámetros, por cómo esta trata a sus animales. Ninguno de los expedientes que hemos expuesto indican un trato suficientemente respetuoso hacia los animales que habitan en la ciudad, tanto los que se encuentran en cautividad como aquellos que comparten la ciudad con las personas. Está

claro que la Administración debería dar ejemplo de civismo, actuar como impulsora e inducir, con sus buenas prácticas, a mejorar la conducta de los ciudadanos.

En todos los casos denunciados: malos tratos a las palomas urbanas, el estado de las instalaciones del Centro de Acogida de Animales de Compañía (CAAC) o las condiciones en que vive la elefanta *Susi*, parece ser que el Ayuntamiento de Barcelona es consciente del problema dado que en todos los supuestos ha acordado la realización de acciones que palién dichas situaciones, pero finalmente se ha postergado la ejecución de los acuerdos. Somos conscientes de que, en momentos de escasez de recursos, la prioridad son las personas, pero las denuncias hacen referencia a una situación que se mantiene desde hace muchos años, incluso durante aquellos años en los que había prosperidad económica.

La captura de palomas ha sido la práctica habitual del Ayuntamiento para controlar la población de palomas desde hace muchos años, a pesar de su crueldad y de no haber resultado efectiva, porque no han reducido significativamente la población de dichas aves. Según fuentes consultadas, en el año 2008 había unos 280.000 ejemplares y actualmente hay 256.000.

En cuanto al CAAC, hay que decir que se trata de una instalación diseñada para dar cobijo a unos animales, durante un tiempo determinado, hasta que no fueran reclamados o sacrificados, y que en el marco legal vigente (Decreto legislativo 2/2008, Texto refundido de la Ley de Protección de los Animales), que prohíbe el sacrificio de los animales y obliga al mantenimiento de las perreras, las instalaciones actuales son inadecuadas. En estos momentos se están realizando obras de mejora que deberán incidir directamente en el bienestar de los animales, pero la solución definitiva, la construcción de un nuevo espacio más idóneo, ha quedado también postergada.

Pero más allá de las instalaciones, en el bienestar de los animales también tiene una alta incidencia el tiempo que se les dedica, puesto que son animales que destacan por su sociabilidad. Y es en este ámbito donde la tarea del voluntariado es imprescindible. Desde esta institución lamentamos la falta de entendimiento entre los responsables del centro y los voluntarios, y más cuando parece ser que todos deberían tener un idéntico interés. De las quejas formalizadas y de los informes municipales recibidos se deducen una serie de acusaciones mutuas que ponen de manifiesto esta falta de entendimiento. Por ello, desde la Sindicatura apuntamos la necesidad de buscar fórmulas de conciliación de ambas partes, y que se apliquen criterios de proporcionalidad y ponderación en caso de infracciones por parte de los voluntarios, y que en determinadas ocasiones pueda conmutarse la sanción por el trabajo que están llevando a cabo en beneficio de la comunidad.

Otra propuesta ha sido que se valore la posibilidad de que, en un futuro, determinadas funciones del CAAC, como la promoción de las adopciones de animales y de la tenencia responsable, el Programa del voluntariado o cualquier otra que requiera una sensibilidad especial hacia los animales y que no implique tareas de administración del CAAC, las puedan llevar a cabo entidades de defensa y protección de animales a través de una gestión cívica. En definitiva, cuidar un poco más a este colectivo que está dedicando su tiempo a realizar una tarea altruista y tan necesaria para el Ayuntamiento.

65

## D. Limpieza

En este apartado, la tipología de quejas más numerosa es la que hace referencia al ruido producido por la limpieza de la vía pública y la recogida de basuras. Siguen cuantitativamente las quejas relacionadas con las deficiencias del servicio de limpieza y, en último lugar, las motivadas por la ubicación de los nuevos contenedores o por el excesivo número de elementos que hay en la calle.

### EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

#### Expediente n.º 715/2009. Ruido de los vehículos de limpieza urbana.

---

Una ciudadana presentó una queja en la que manifestaba que había denunciado reiteradamente ante el Ayuntamiento de Barcelona las molestias por los ruidos producidos por los operarios de los vehículos de limpieza que utilizan un hidrante situado ante su domicilio, y acreditaba dichas gestiones.

El Sector de Medio Ambiente informó de que, para las operaciones de limpieza de la vía pública, se utilizaba agua freática, de la que existe un número limitado de puntos de captación en la ciudad. Uno de ellos estaba situado ante el domicilio de la interesada. También exponía que la manipulación del hidrante no debe ser ruidosa y que se habían realizado avisos reiterados a las empresas de servicio, así como inspecciones preferentemente nocturnas, y que estas daban por controlada la problemática.

En la decisión que formuló, la Síndica de Greuges consideraba que la información recibida del Ayuntamiento indicaba que este había actuado para verificar y resolver el problema denunciado, pero de forma insuficiente, puesto que, además de los avisos y comunicaciones a las empresas responsables, el Ayuntamiento cuenta con instrumentos coercitivos y sancionadores y no indicaba que hubiera previsto utilizarlos o advertir en este sentido en caso de comprobar incumplimientos.

La Síndica de Greuges estimó en parte la queja, y recomendó al Sector de Medio Ambiente y a la Guardia Urbana que extremaran las medidas de control de las operaciones referidas y que, si se producían ruidos nocturnos evitables, actuaran con diligencia y de forma contundente. También sugirió que se estudiaran emplazamientos alternativos de dicho hidrante, dado que, a pesar de que los puntos de captación de agua freática son limitados, se pueden situar en puntos diferentes dentro de la misma zona.

Como respuesta, la teniente de alcalde de Medio Ambiente informó de que se habían reforzado las medidas de aviso a las empresas implicadas, que se había comprobado el cumplimiento estricto de las instrucciones dadas, que estaba previsto aplicar el régimen sancionador incorporado en la contrata de limpieza si se detectaban incumplimientos y que se había solicitado a las empresas que hacían más uso del hidrante mencionado que fueran a otros puntos de captación.

La Síndica de Greuges remitió estas nuevas informaciones a la ciudadana que presentó la queja, para que estuviera al corriente de los resultados de su intervención ante el Ayuntamiento de Barcelona y las pudiera contrastar con la mejora del problema que había denunciado.

66

---

#### Expediente n.º 253/2010. Recogida nocturna de basura.

---

La persona interesada exponía en la queja presentada las molestias que genera la recogida nocturna de basura. La puesta en marcha de la nueva contratación de limpieza abrió unas

expectativas en cuanto al ruido, dado que el Ayuntamiento publicitó ampliamente las mejoras que se introducirían, entre las que constaba la renovación de la flota de vehículos con los que se realizan las tareas, los cuales debían resultar mucho menos ruidosos.

En una petición anterior (expediente n.º 169/2010), esta Sindicatura había solicitado que se informara del control que se hubiera realizado de las emisiones acústicas de los nuevos vehículos y del cumplimiento de los valores sonoros admisibles en las siguientes fases del proceso: motor en funcionamiento, mecanismo de elevación de los contenedores, caída de material en el vehículo, etc.

En este caso se solicitó que se informara de la valoración de la queja teniendo en cuenta el emplazamiento donde vive la ciudadana, de las mejoras técnicas introducidas en los nuevos vehículos y de los resultados comparativos de las medidas sonométricas de los vehículos actuales y de los anteriores. Así mismo, se solicitaba que se informara de la valoración que se hubiera realizado de las medidas de incrementar la recogida de basura en horario diurno o bien de variar los horarios de las rutas establecidas para que los peores horarios no afectaran siempre a los mismos vecinos.

En la respuesta del Sector de Medio Ambiente se informaba de que los nuevos vehículos incorporan medidas correctoras para minimizar el ruido; sin embargo, se reconocía que la manipulación de los contenedores por la noche origina unos ruidos que son imposibles de eliminar. También explicaba que el ruido medido del sistema anterior de carga posterior y el actual, de carga bilateral, es muy similar. El documento informaba de que se están estudiando medidas para minimizar los ruidos que se producen tanto en el soporte del vehículo cuando realiza la descarga como en el estudio del impacto de la caída de los residuos sobre la tolva. En cuanto a los horarios, se informaba de que se estaban estudiando algunos cambios, a pesar de que resultan muy complicados, aparte de que tienen repercusiones negativas sobre terceras personas.

La Síndica estimó la queja y declaró que la recogida de basura de la ciudad produce unas molestias que pueden perturbar el descanso de los vecinos. Así mismo, reiteró que, a pesar de las dificultades de aplicación, se promoviera al máximo la recogida diurna en los sitios donde sea compatible con el tráfico vial o bien donde sea posible introducir restricciones de circulación puntuales. También sugirió que las recogidas de las fracciones de orgánica y de rechazo se lleven a cabo siempre que sea posible simultáneamente o con el mínimo intervalo de tiempo posible, para respetar al máximo el descanso de los vecinos.

67

---

#### Expediente n.º 557/2010. Limpieza de la vía pública.

---

Una vecina presentó una queja por la falta de limpieza de la calle donde vive. La Sindicatura acumuló la queja a otras provenientes de otras calles del mismo barrio del Poble Sec. El día en que la Sindicatura inspeccionó la zona coincidió con las tareas de limpieza del barrido mixto, que se realiza con maquinaria y con un equipo humano, y se pudo comprobar que el estado de la calle mejoraba una vez realizada la limpieza pero no era óptimo. La percepción es que la limpieza es poco profunda y, una vez finalizada, en la calle quedaron colillas, algunos papeles, excrementos de perros y el suelo seguía manchado (principalmente de orines de perros). Además, se observó que la suciedad que se acumula en los rincones no se recoge lo suficiente. Así mismo, el entorno de los contenedores no queda suficientemente limpio, a pesar de que los trabajadores recogen los residuos de mayor tamaño.

Por ello, se recomendó al Sector de Medio Ambiente que informara de la valoración de la queja y, si procedía, de las deficiencias que se hubieran podido observar. Así mismo, se solicitó información del resultado de los controles e inspecciones que se realizan habitualmente para comprobar la calidad de la limpieza y las medidas que se determinan cuando esta es insuficiente.

## VALORACIÓN

La primera queja descrita en este apartado ilustra una de las situaciones que resultan de la complejidad real de proveer nuevos servicios, como es la utilización de agua freática en los vehículos de limpieza de la vía pública, en una ciudad tan densa y con un tránsito tan intenso como Barcelona y, al mismo tiempo, hacerlos compatibles con el derecho al descanso en la propia vivienda. También sirve como muestra de la capacidad resolutoria de los servicios municipales cuando existe la voluntad de hacerlo. En este caso, los operarios y los vehículos responsables del ruido pertenecían a una empresa contratada por el Ayuntamiento para llevar a cabo el servicio de limpieza y, por lo tanto, no se trata de personal municipal. Sin embargo, en los contratos de este tipo los responsables municipales pueden incorporar, y en este caso lo habían incorporado, cláusulas que garanticen la potestad supervisora, disuasoria y sancionadora en caso de incumplimiento de alguna de las condiciones de la prestación del servicio.

Gestión de residuos: La Ordenanza municipal del Medio Ambiente urbano expresa que los niveles de emisión sonora de los vehículos públicos no pueden superar los valores establecidos y que en la adquisición de nuevos vehículos públicos se considerará como condición fundamental que sean poco ruidosos, tanto por lo que se refiere a la circulación como a la realización de su actividad específica. Así mismo, expresa que, en los pliegos de condiciones de los contratos de la gestión del servicio de recogida de basura, deben introducirse todas las medidas y mejoras técnicas que permitan disminuir el impacto acústico y que es preciso tener en cuenta que el servicio debe prestarse con el mínimo impacto sonoro, tanto por lo que se refiere a los propios vehículos como a las tareas de recogida. También recoge que el Ayuntamiento es quien establece los horarios de funcionamiento de los vehículos. El pliego de condiciones que rige la actual contratación de limpieza, el de importe más elevado que jamás haya contratado el Ayuntamiento, puesto que asciende a 1.994 millones de euros, para 8 años, prevé la posibilidad de incrementar las zonas de recogida diurna, siempre que se tengan en cuenta parámetros de intensidad de tráfico y variables ambientales.

68

De la valoración de todos estos preceptos se deduce que el Ayuntamiento es consciente de los perjuicios que puede causar la gestión de los residuos y tiene la voluntad de minimizarlos. Sin embargo, la prevalencia de no perjudicar el tráfico hace que la recogida de basura se siga realizando mayoritariamente por la noche. A las molestias causadas en la anterior etapa, hay que añadir la que genera que actualmente se realice una doble recogida en todas las calles, orgánica, por un lado, y de rechazo, por otro; y también las que provoca el que se tengan que vaciar un mayor número de contenedores, puesto que se ha ampliado el número de elementos. Actualmente todos los ciudadanos tienen los contenedores a menos de 100 metros de su domicilio y hay un punto de recogida de materia orgánica y rechazo por cada 260 habitantes y uno de recogida selectiva por cada 500 habitantes. El número total de contenedores se ha incrementado en un 14 % (de 23.700 se ha pasado a 27.000 unidades).

Para velar por el derecho al descanso, la Sindicatura reitera la conveniencia de que se promueva, siempre que sea posible, la recogida de basura diurna, posibilidad que prevé el Pliego de Condiciones de la contrata actual.

Respecto a otras cuestiones, conviene también tratar el grado de cumplimiento de la recogida de residuos orgánicos. Con motivo de la implementación de la nueva contratación, que incorpora la novedad de la recogida orgánica de forma separada del resto de rechazo, todos los ciudadanos recibieron una carta en la que se los invitaba a recoger el contenedor marrón para depositar en él los residuos orgánicos y unas sencillas instrucciones. Se entregaban en los mercados, en los centros cívicos y en otros equipamientos municipales y se registraban los datos personales para poder tener un control. En el mes de marzo de 2010, al cabo de 4 meses de haberse iniciado la campaña, se habían entregado 220.568 cubos de orgánica, lo que representa un 33 % del total de hogares de la ciudad. Así mismo, la materia orgánica recogida se situaba en un 34 %. En el mes de noviembre de 2010, este último porcentaje se había incrementó en 9 puntos. Para conseguirlo, el Ayuntamiento ha impulsado campañas en los puntos “negros” donde se había detectado que la recogida orgánica tenía escasa implantación. Para conseguir incrementar el número de hogares que reciclan se ha realizado un “puerta a puerta” en diferentes zonas del Barri Antic, aparte de que se sigue informando y suministrando los cubos en los diferentes puntos verdes de la ciudad.

### **E. Parques**

A lo largo del año, se han recibido diversas quejas referidas a los parques y al arbolado de la ciudad especialmente por el escaso mantenimiento y la falta de limpieza de las áreas de perros.

### **EXPEDIENTE ILUSTRATIVO**

---

Expediente n.º 551/2010. Mantenimiento de un área de perros.

---

Un ciudadano presentó una queja porque consideraba que no se realizaba el mantenimiento adecuado de una determinada área de perros. Según manifestaba, el espacio estaba sucio, olía mal, había pulgas y se habían dado casos de conjuntivitis que habían infectado a perros y personas.

El informe municipal aportado por el Sector de Medio Ambiente expresaba que en el espacio concreto al que se refería la queja se cumplen las tareas de mantenimiento establecidas, que consisten en limpiar diariamente el espacio, vaciar las papeleras (tareas que realiza una brigada manual de dos operarios con un vehículo auxiliar), rellenar los huecos con sablón, regar con una periodicidad máxima mensual y desinfectar mensualmente el espacio contra hongos y bacterias. Según se indicaba, el área no presentaba problemas higiénicos. Sin embargo, se había avisado al Servicio de Zoonosis sobre la posible presencia de pulgas, dado que la desinfección mensual no se realiza contra insectos. El informe se refería a la necesidad de contar con la corresponsabilidad de los usuarios para que las áreas de perros se mantengan limpias.

La Síndica valoró que la actuación municipal programada era correcta y suficiente y en la inspección realizada comprobó que el espacio estaba debidamente mantenido.

### **VALORACIÓN**

El mantenimiento de los parques es una cuestión que no genera demasiadas quejas de los ciudadanos. Sin embargo, hay que destacar que la Comisión de Sostenibilidad, Servicios Urbanos y Medio Ambiente acordó solicitar, en la sesión de 14 de julio de 2010, que el Gobierno municipal de la ciudad adoptara las medidas necesarias para garantizar que los parques y jardines de la ciudad estuvieran en las necesarias condiciones de salubridad, mantenimiento y seguridad para que pudieran ser utilizados por el vecindario sin molestias ni impedimentos. Por ello, la Comisión solicitó que se ejecutaran las siguientes medidas: asegurar la presencia de la Guardia Urbana para disuadir e impedir la celebración de fiestas con consumo de alcohol y otras drogas y garantizar la seguridad y la salubridad; asegurar el mantenimiento y la limpieza de los parques y jardines de la ciudad; cuidar con especial esmero la vigilancia y el mantenimiento de los espacios reservados a los juegos infantiles; así mismo, que la Guardia Urbana velara por el cumplimiento de las ordenanzas municipales, especialmente por lo que se refiere a los aspectos de civismo y a la presencia de animales de compañía en los parques y jardines, y que se revisara el horario de cierre y apertura al público de los parques para garantizar su seguridad.

70

## Capítulo 2. CALLE Y CONVIVENCIA

- 2.1. Transporte público de viajeros y circulación de vehículos**
- 2.2. Seguridad ciudadana y libertad cívica**
- 2.3. Uso y mantenimiento del espacio público**
- 2.4. Accesibilidad y movilidad personal**

### PREÁMBULO

Por el hecho de haber firmado la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (CESDHC), las autoridades locales reconocen el derecho de los ciudadanos a tener unos medios de transporte que sean compatibles con la tranquilidad en la ciudad. A tales efectos, favorecerán transportes públicos accesibles a todo el mundo y controlarán el tráfico automovilístico y garantizarán su fluidez respetando el medio ambiente.

Para garantizar la seguridad de las personas y bienes, un condicionante importante es la presencia activa de la policía de proximidad, y por ello las ciudades firmantes de la CESDHC desplegarán un cuerpo de policía de proximidad altamente cualificado, con misiones “de agentes de seguridad y convivencia”. Dichos agentes son los encargados de aplicar políticas preventivas contra los delitos y actúan como una policía de educación cívica.

71

Por otro lado, los ciudadanos tienen derecho de que se garantice una relación armoniosa entre el hábitat, los servicios públicos, los equipamientos, los espacios verdes y las estructuras destinadas a los usos colectivos. Las autoridades municipales llevarán a cabo, con la participación de los ciudadanos, una planificación y gestión urbanas que logren el equilibrio entre urbanismo y medio ambiente. En este marco, se comprometen a respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico de la ciudad y a garantizar la existencia de espacios lúdicos de calidad. De la misma forma, las autoridades municipales alientan un turismo sostenible y velan por el equilibrio entre la actividad turística de la ciudad y el bienestar social y ambiental de los ciudadanos.

Entre las funciones más próximas a los ciudadanos que tiene el Ayuntamiento, y por las que la Síndica también debe velar, están las que tienen que ver con la preservación del espacio público como lugar de convivencia y civismo, donde todas las personas tienen que poder desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, de ocio, de encuentro y de esparcimiento, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones y de formas de vida diversas existentes en la ciudad, conjugando el reconocimiento de todo el mundo a comportarse libremente en los espacios públicos y a ser respetados en su libertad; pero, por otro lado, también es necesario que todo el mundo asuma determinados deberes de convivencia y de respeto a la libertad, la dignidad y los derechos reconocidos a los demás, así como al mantenimiento del espacio público en condiciones adecuadas.

En este capítulo la Síndica ha recibido 229 quejas.



Título II  
Capítulo 2  
Sección 2.1.

## **T**ransporte público de viajeros y circulación de vehículos

**A. Transporte público**

**B. Circulación y estacionamiento de vehículos**

El municipio de Barcelona tiene garantizado por el Estatuto de Cataluña la competencia en materia de circulación y servicios de movilidad y la gestión del transporte municipal de viajeros, con plena autonomía.

Dice el Estatuto que 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 que garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida.

Además, el transporte tiene que ser compatible con la tranquilidad en la ciudad, y para todos los ciudadanos el disponer de medios de transporte accesibles, tanto física como económicamente, es una forma de favorecer su libertad. Por lo tanto, los derechos relacionados con la movilidad deben estar garantizados desde el principio de igualdad de oportunidades y ello comporta velar por la tarificación social, por la disponibilidad de medios de transporte, por la accesibilidad y por la compatibilidad del transporte público y privado.

En esta sección la Síndica de Greuges ha recibido 137 quejas.

### **A. Transporte público**

Gran parte de las quejas está relacionada con los autobuses: disconformidad de los ciudadanos con las respuestas dadas por Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB) a diferentes peticiones, como la prohibición del uso de la radio por parte de los conductores de los autobuses o bien la modificación del recorrido de un autobús de barrio; desacuerdo

72

con las sanciones impuestas por viajar supuestamente sin billete; establecimiento de criterios discriminatorios en la publicidad dinámica de los autobuses; falta de homogeneidad y problemas diversos en la tarificación social y en la emisión de la T-12, y retraso administrativo en la concesión de tarjetas de acompañamiento de personas con disminución por parte de la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT).

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

### Expediente n.º 924/2009. Publicidad dinámica en los autobuses de TMB.

---

El presidente de una asociación presentó una queja por la denegación a poner publicidad en los autobuses de una campaña promovida por su entidad. Según fue informada esta Sindicatura, TMB, junto con la empresa que tiene la concesión de la explotación publicitaria de los autobuses de Barcelona, aprobó, en el mes de octubre de 2009, una reglamentación para esclarecer y objetivar los criterios de admisión de las campañas de los anunciantes. Según estos criterios, se decidió que solamente se aceptaban campañas publicitarias de dos tipologías: las destinadas a informar a los ciudadanos de los productos y servicios de consumo ofrecidos a la ciudadanía por las empresas comerciales, y las campañas de publicidad institucional, promovidas por las administraciones u organismos públicos para informar de sus acciones o por los partidos políticos para difundir sus actividades o para pedir el voto en periodos electorales. El protocolo expresaba que queda excluida explícitamente la publicidad de mensajes ideológicos o sobre creencias individuales. Los criterios pretendían poner fin a la sucesión de campañas de mensajes polémicos y de signo opuesto que se sucedieron en los primeros meses del año 2009 y perseguían, también, preservar el prestigio y la neutralidad de los soportes publicitarios municipales.

La Sindicatura valoró que la denegación a la publicidad de la campaña en aplicación del protocolo no se correspondía con lo que establecen las normas jurídicas de referencia, entre las que destaca el artículo 20 de la Constitución, que establece el derecho a la libertad de expresión y el reconocimiento y protección del derecho de difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, y la Ley 9/2000, de regulación de la publicidad dinámica en Cataluña, que incluye en su regulación la posibilidad de difundir mensajes de naturaleza social, cultural y política.

Además, la Sindicatura cuestionó la apreciación contenida en el protocolo según la cual el tipo de publicidad ideológica o de opinión tiene una escasa rentabilidad económica. Esta es una finalidad perfectamente legítima para las empresas, que no parece que tenga que condicionar el tipo de publicidad que se haga. La garantía de rentabilidad se podría conseguir con el establecimiento de un número mínimo de soportes de autobuses contratados. La limitación impuesta excluía cualquier publicidad que pudieran emitir las fundaciones, asociaciones y entidades diversas.

Como respuesta a las consideraciones realizadas por la Sindicatura, TMB argumentó que los contratos que celebra se rigen exclusivamente por el derecho privado, dado que TMB es una sociedad mercantil anónima y que la contratación de la explotación publicitaria de los autobuses se adecúa a la Ley General de Publicidad y a la diversa normativa de aplicación.

Paradójicamente, se ha podido comprobar que, a raíz de la visita del Papa en Barcelona, han circulado por la ciudad autobuses de TMB en los que se anunciaba su llegada. El anuncio corresponde a la misma entidad que se dirigió a la Sindicatura para denunciar la denegación de la campaña promovida anteriormente. Según los criterios aprobados, el anuncio de bienvenida del Papa debería haber sido desestimado porque no cumple las condiciones establecidas, puesto que no corresponde a ninguna empresa comercial ni está promovido por las administraciones públicas, organismos públicos o partidos políticos.

La explicación de la empresa concesionaria a la petición de explicación razonada sobre este hecho contradictorio fue que la campaña llevada a cabo en ocasión de la llegada del Papa

73

no contenía ningún mensaje ideológico o sobre alguna creencia individual, ni buscaba provocar una reacción de la ciudadanía a favor o en contra de una postura.

Con independencia de la equidad de los criterios aprobados, la aceptación de esta campaña pone de manifiesto la clara vulneración de los criterios establecidos y la gran arbitrariedad demostrada en la aceptación de la publicidad por parte de TMB, actitud abismalmente lejana de la objetividad que debería regir la actuación de los servicios públicos.

Por otro lado, la respuesta emitida por TMB sobre este asunto expresaba que la decisión de la selección y de la inserción de la publicidad en los autobuses corresponde a la empresa adjudicataria y que TMB respeta los criterios. Esta afirmación pone en evidencia que TMB se exime claramente de cualquier responsabilidad sobre el asunto, a pesar de que, como titular de los vehículos, debería ejercer la supervisión necesaria de los criterios aprobados, así como de su cumplimiento.

---

#### Expediente n.º 370/2010. Bus de barrio.

---

Un ciudadano presentó una queja por la desatención municipal a la petición de modificación del trazado de un autobús de barrio, solicitud en la que se pedía que el autobús tuviera una parada más cercana a dos escuelas situadas cerca de Montjuïc. El estudio de la documentación ponía de manifiesto que el denunciante había expresado la petición de modificación del recorrido seis veces. La respuesta, recibida al cabo de 16 meses de haber presentado la petición, desestimaba la pretensión con el argumento de que la parada más cercana a la escuela estaba situada a poco más de 100 metros. Según el denunciante, el Ayuntamiento no había tenido en cuenta la fuerte pendiente que había desde la parada más cercana a las escuelas, pendiente que en otras calles paralelas se supera con escaleras.

Se comprobó que la propuesta respondía a una demanda colectiva de las dos escuelas y no a un interés puramente particular y, por ello, siguiendo la sugerencia de esta Sindicatura, las AMPA de la guardería infantil y de la escuela de primaria afectadas plantearon nuevamente la petición.

Dado que, después de más de 4 meses desde que las AMPA habían realizado la nueva petición, no habían recibido ninguna respuesta, la Sindicatura inició la supervisión del caso. A raíz de la intervención de esta Sindicatura, el Ayuntamiento emitió un informe. El documento aportado, en atención a la petición de una nueva valoración, volvía a desestimar el cambio con los argumentos de que ello afectaría al horario y al intervalo de paso de la línea y que, además, el que el autobús pasara dos veces por una parada podría ocasionar equívocos en el pasaje.

Finalmente, la Síndica desestimó la queja en la parte referida a la modificación del recorrido, dado que se acreditó que se había realizado una valoración esmerada de los beneficios e inconvenientes que comportaría el cambio. Sin embargo, estimo la parte de la queja referida a la respuesta del Distrito por la dilación en la respuesta.

74

### **Servicio Bicing**

El documento municipal “Millores de gestió arran de l'informe 2009 de la Síndica de Greuges de Barcelona” informa de las mejoras implementadas en el servicio Bicing en atención a la recomendación emitida por esta Sindicatura de que se mejorasen las garantías del correcto retorno de las bicicletas para evitar situaciones de penalización improcedente.

En primer lugar, se informa de que se ha añadido un segundo sensor en los anclajes y se han cambiado todos los lectores para proteger el sistema electrónico contra sobretensiones. Con estas dos intervenciones se pretende mejorar la fiabilidad de los

anclajes. En segundo lugar, el Ayuntamiento tiene decidido finalmente implementar un doble sistema de comprobación del retorno correcto de la bicicleta. En el informe de la Sindicatura del año 2009 se expresaba que, si el procedimiento de pasar la tarjeta por el lector para la verificación de que el retorno era correcto fuera obligatorio, y no optativo, como ha sido hasta el 2010, se propiciaría la garantía del buen uso de la bicicleta por parte de los usuarios. En este sentido, el Ayuntamiento ha informado que este proceso es obligatorio desde el mes de enero de 2010 para los nuevos contratos y renovaciones y, por lo tanto, la obligación se habrá extendido para todos los usuarios a finales del 2010.

En cuanto a la recomendación de la Sindicatura, expresada en el informe del 2009, en el sentido de que se resuelvan con mayor diligencia las reclamaciones de los usuarios del servicio Bicing y que se atiendan correctamente las alegaciones de los usuarios penalizados, el Ayuntamiento ha informado de que se ha realizado una revisión completa de la calidad de las respuestas de las quejas y reclamaciones de los abonados y que se atienden de forma más personalizada las reclamaciones motivadas por cargos indebidos. El documento aportado argumenta que las acciones operativas llevadas a cabo en los anclajes han hecho reducir de forma drástica las quejas registradas en la Sindicatura ya que se han reducido en más de un 90 %.

Sin cuestionar la eficacia de las medidas implementadas, es evidente que el descenso de las quejas está también fuertemente condicionado por la enmienda realizada en el contrato de todos los abonados. En el mes de agosto de 2009 se introdujo una modificación en el contrato que dice que todas las cuestiones relacionadas con el uso del Bicing se ventilarán en la Junta Arbitral de Consumo de Barcelona, Junta Arbitral de Cataluña, Junta Arbitral de Transporte o bien en el Tribunal de Arbitraje de Cataluña. Dicha modificación fue notificada a todos los abonados mediante un mensaje de correo electrónico y también a través de la web del Bicing.

75

## VALORACIÓN

Esta Sindicatura valora positivamente la red y el funcionamiento del transporte público de la ciudad. Durante el año 2009 se realizaron 361 millones de viajes en metro y 190 millones en autobús, y Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB), entidad que gestiona el autobús y el metro, ha acreditado que dispone de mecanismos de control eficientes e inmediatos para resolver los posibles incidentes que pueda haber.

Otra cuestión sobre las quejas relacionadas con la tarificación social, tema que supera las responsabilidades de TMB y que correspondería defender en la representación municipal del Sector de Prevención, Seguridad y Movilidad en los órganos de transportes metropolitanos (Entidad Metropolitana del Transporte (EMT) y Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM)). En este sentido, la Sindicatura ha intervenido en temas relacionados con la tarificación social y ha expresado diversas recomendaciones. El objetivo es que el Ayuntamiento actúe ponderadamente en beneficio de los ciudadanos y en aplicación de los principios de equidad, así como que vele por el cumplimiento normativo de las disposiciones legales.

También se constatan diferencias en la tarjeta de acompañamiento de las personas con discapacidad. En este caso, los beneficios que otorga EMT son superiores a los de FGC

puesto que la primera entidad permite que el acompañamiento de una persona con discapacidad viaje gratuitamente, pero en la tarjeta que emite FGC se aplica solamente una reducción al precio del trayecto.

La respuesta recibida con relación a dicha cuestión, que proviene de EMT y no del órgano al cual se hizo la petición, que es la representación municipal en los órganos de transporte, no aporta ninguna información relevante en cuando a las acciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento para garantizar los principios de equidad. Según se ha informado, la cuestión ha sido discutida en las diversas reuniones mantenidas por EMT y FGC y se han planteado reiteradamente propuestas de equiparación que no han prosperado por la falta de acuerdo entre las dos entidades de transporte.

En cuanto a las familias numerosas, es preciso recordar que, en el informe 2009 de la Sindicatura, se recomendaba al Ayuntamiento que velara por los beneficios a aplicar a las familias numerosas. La Ley 18/2003, de Apoyo a las Familias, determina que el Gobierno ha de tener en cuenta de forma específica a las familias monoparentales y las familias numerosas. El primer paso en este sentido se dio con la Orden 179/2009, que establecía que debían aplicarse descuentos a las familias numerosas en los servicios regulares de transportes por carretera y también en las tarjetas personalizadas T-mes, T-trimestre y T-jóvenes. La reducción es de un 20 % para las familias numerosas de categoría general y de un 50 % para las de categoría especial. Esta orden establecía el plazo de finales del año 2009 para que la Generalitat estudiara la viabilidad de la aplicación al resto de títulos de transporte no personalizados.

Al cabo de más de 5 meses de haber solicitado la información a la concejala de Prevención, Seguridad y Movilidad, que ocupa la vicepresidencia primera de la EMT y la presidencia del comité ejecutivo de la ATM, se recibió la respuesta que informaba de la creación de un nuevo título para familias numerosas y monoparentales con características de tarjeta multiviaje, la T-FN 70/90, que permite efectuar 70 viajes en 90 días. La Sindicatura valora positivamente la creación de este nuevo título por las ventajas que proporciona pero ha puesto de manifiesto el retraso en la actuación y la falta de explicación sobre los motivos que justifiquen que se haya creado el nuevo título en lugar de aplicar los descuentos al resto de títulos no personalizados (T-10, T- 50/30).

Otra cuestión en la que ha intervenido la Sindicatura es sobre los gastos de emisión de la T-12. La tarjeta que permite viajar gratuitamente a los menores de 12 años tiene un coste de 35 euros que se paga una sola vez. La Sindicatura, que sugirió que se establecieran descuentos para los menores, no defendió su gratuidad. Ahora bien, resulta inusual que una tarjeta de transporte tenga una vigencia de hasta 8 años (si se emite a un niño de 4 años). Además, si es necesario realizar una nueva emisión por una incidencia de robo, pérdida o deterioro, el precio de la nueva emisión vuelve a ser de 35 euros y esta es una situación que se puede dar con relativa frecuencia, puesto que la utilización de la tarjeta es para menores de edad. Por ello, la Sindicatura solicitó que se informara de los criterios que justifican esta vigencia y de por que no se había optado por un cobro distributivo, dado que esta Sindicatura considera que la vigencia de la tarjeta podría ser anual o bianual y que los gastos de emisión podrían ser fraccionados o abonados a lo largo de los años de disfrute de la tarjeta. En la respuesta de ATM a esta solicitud se argumenta que el Reglamento de la tarjeta establece claramente los criterios y el procedimiento de emisión y de renovación y que resultaría difícil repercutir el coste de la gestión en diversas fracciones. Por otro lado,

76

la obligación de pagar nuevamente los 35 euros en caso de pérdida o robo se ha determinado para evitar un uso fraudulento de los títulos de transporte y, también, con el objetivo de que los menores cuiden la tarjeta con esmero.

## **B. Circulación y vehículos**

### **B.1. Circulación de bicicletas**

Las quejas recibidas directamente relacionadas con la circulación de bicicletas son pocas pero constantes. Son quejas originadas sobre todo por las molestias que generan los ciclistas que circulan incívicamente e incumpliendo la normativa de circulación.

Para poder realizar una valoración del control municipal ejercido, la Sindicatura solicitó que se informara del número de denuncias anuales impuestas exclusivamente a los ciclistas (desde el año 2007, año en que se puso en funcionamiento el servicio Bicing y se aprobó la modificación de la Ordenanza que hace referencia a la circulación de bicicletas). La Sindicatura detectó que los datos aportados eran absolutamente imposibles o erróneos y así se lo hizo saber al órgano emisor, es decir, la Guardia Urbana. En el momento de cerrar el presente informe, no se dispone de los datos ciertos con el detalle solicitado y, por lo tanto, no se puede realizar una valoración esmerada de la evolución. De todas formas, la valoración de los datos parciales de que se dispone, manifiesta que, a pesar de que ha aumentado sensiblemente el número de denuncias impuestas, el control y rigor ejercidos no se corresponde con el gran crecimiento de la circulación de bicicletas.

77

---

Expedientes n.º 518/2010, 581/2010 y 601/2010. Circulación de bicicletas.

---

Varias personas presentaron una queja por entender que la circulación de bicicletas resulta peligrosa dado que es habitual el paso de ciclistas a gran velocidad por las aceras y plazas sin que se tenga en cuenta la prioridad de paso de los peatones y sin respetar los semáforos. Estas personas consideraban que las respuestas municipales que habían recibido no se ajustaban a la realidad, puesto que, en los escritos, se explicaba que el Ayuntamiento trabaja para regular el uso de la vía pública y promueve campañas de concienciación y que las patrullas de la Guardia Urbana tienen el aviso de incrementar la vigilancia y realizan numerosas denuncias por actos incívicos. Las personas afectadas explicaban que, en más de una ocasión, los agentes de la Guardia Urbana a los que se habían quedado verbalmente habían manifestado su impotencia para intervenir con la justificación de que las bicicletas no llevan matrícula. También consideraban que la falta de control genera un incremento de la inseguridad de los peatones y que el Ayuntamiento no actúa con el suficiente rigor contra los incumplimientos.

En atención a las quejas recibidas, esta Sindicatura solicitó que se informara con detalle de las campañas de concienciación llevadas a cabo con relación al incivismo y el cumplimiento de la normativa expresada en la Ordenanza de Circulación en cuanto a las bicicletas. Se solicitó también que se informara del control ejercido de la circulación de bicicletas y del número de denuncias impuestas exclusivamente a ciclistas anualmente desde el año 2007 (año en que se puso en funcionamiento el servicio Bicing y se aprobó la modificación de la Ordenanza). En la fecha de cierre del presente informe, no se han recibido todavía los datos correctos, dado que los aportados inicialmente eran totalmente erróneos.

En cuanto a las campañas de concienciación, el Ayuntamiento informó de las campañas llevadas a cabo durante los últimos años. Actualmente se pretende promover la convivencia de forma que la visión de los peatones respecto de los ciclistas sea más positiva y no se los vea como personas peligrosas para la movilidad de la ciudad. La última campaña llevada a cabo, realizada durante el segundo semestre del año 2010, denominada “Bicivisme”, hace un llamamiento a la circulación cívica de los ciclistas.

Esta Sindicatura pudo comprobar que ha habido un cambio de tendencia en las campañas municipales con relación al uso de la bicicleta: mientras que los folletos de difusión de años anteriores informaban de la normativa concreta que regula la circulación de bicicletas, el que el Ayuntamiento ha publicado este año solamente hace referencia a alguna obligación y esta está expresada como consejo. Por ello, en la decisión de la Síndica se expresó que no se consideraba oportuno poner el acento prioritario en el civismo y pretender, además, mejorar la percepción de los peatones respecto de los ciclistas. Ante la evidencia constatada y reiterada de que hay muchos ciclistas que vulneran las normas, parecería más adecuado impulsar el cumplimiento de la normativa que regula el uso de las bicicletas e informar claramente de ello. La normativa está expresada de forma concisa en el artículo 14 de la Ordenanza de Circulación. Sin embargo, el decálogo que contiene el folleto de “Bicivisme” presenta, de forma indiferenciada, recomendaciones y preceptos normativos, y todos son tratados como consejos básicos.

## VALORACIÓN

Esta Sindicatura ha expuesto sobradamente la necesidad de conseguir la plena compatibilidad del uso de la bicicleta con la seguridad de los peatones. Los beneficios que comporta el uso de la bicicleta son incuestionables: genera poco ruido, no es contaminante, es saludable, promueve el ahorro económico y hace posible una movilidad sostenible. Ahora bien, los expedientes ilustrativos explicados en este capítulo ponen de manifiesto las dificultades para encontrar el equilibrio. La normativa regulada en la Ordenanza de Circulación es ajustada, detallada y suficientemente explícita. Su cumplimiento garantizaría una convivencia amable de ciclistas y peatones: los ciclistas pueden circular por las aceras siempre y cuando respeten las condiciones establecidas, tienen que respetar los semáforos y los pasos de peatones. La realidad es que los incumplimientos son muy habituales. El 42 % de los entrevistados de la Encuesta Municipal de Hábitos y Valores sobre el Medio Ambiente presentada este año expresaba que la presencia de bicicletas sobre la acera resultaba muy molesta.

78

Según datos municipales, diariamente se realizan 102.000 viajes en bicicleta. Está claro que las campañas de concienciación no han tenido el efecto deseado y que las multas impuestas son realmente insignificantes. La prensa publicaba el 21 de septiembre de 2010 que, según datos del Ayuntamiento, la Guardia Urbana había impuesto este año 1.848 denuncias por infracciones a ciclistas y que en todo el año 2009 se habían puesto 2.539.

### **B.2. Circulación y estacionamiento de vehículos a motor**

Una parte significativa de las quejas recibidas, resueltas mediante asesoramiento, hacían referencia a los plazos de tramitación y de presentación de alegaciones y recursos y, también, a preguntas sobre la posibilidad de recurrir los procedimientos en vía ejecutiva. El resto de asesoramientos han sido sobre disfunciones en la señalización, sobre

actuaciones, presuntamente erróneas, de la Guardia Urbana que han provocado una denuncia y sobre el elevado coste de la tasa por el servicio de grúa; también ha habido diversas quejas que pertenecen a otras administraciones. Cuando la documentación aportada por el ciudadano lo ha permitido, las quejas han sido estudiadas y se han resuelto directamente.

Las peticiones de informe al Ayuntamiento han sido motivadas por el desacuerdo del ciudadano afectado con la tramitación de las alegaciones y recursos, por el hecho de que se hubiera abierto un nuevo expediente sancionador por una infracción muy grave, por la sanción de mayor coste económico cuando no se ha notificado a tiempo el nombre del conductor responsable de la infracción, por denuncias a un vehículo que había sido vendido con anterioridad a la fecha de la infracción y, en un gran número, por errores en la dirección de notificación o por cuestionar el mismo proceso notificador, así como, en un número significativo, porque los argumentos expuestos en los recursos y alegaciones no son contestados en su resolución.

La recientemente aprobada Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que incorpora un procedimiento sancionador abreviado, amplía la utilización de procedimientos telemáticos con la Dirección Electrónica Vial y substituye la publicación en el *Butlletí Oficial de la Província* (BOP) por el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA), que, si bien puede ser útil para la relación de las empresas con la Administración de Tráfico, no aporta ninguna solución al problema generalizado de las notificaciones fallidas, las cuales provocan un gran malestar a los ciudadanos afectados.

79

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

### Expediente n.º 443/2010. Procedimiento sancionador de tráfico.

---

Un ciudadano se quejó porque fue denunciado por una infracción a la Ordenanza de Circulación consistente en “estacionar en carril bus” pero, en el sitio que figuraba indicado en el boletín de denuncia, no existía ningún carril bus ni espacio para dejar un vehículo en ninguno de los lados de la calle puesto que había un único carril de circulación y pilones en las aceras. Presentó un recurso de alzada que fue desestimado, presentó también un recurso de reposición al que adjuntaba fotografías del lugar de los hechos, que no fue admitido a trámite, y finalmente presentó un recurso de revisión, del cual no ha recibido respuesta.

A raíz de la intervención de esta Sindicatura, el Instituto Municipal de Hacienda revisó el expediente y comprobó que, en el lugar de la denuncia, no había ningún carril bus y, por lo tanto, anuló la sanción. Parece evidente que se trataba de un error del agente denunciante, pero, dado que no se podía corregir, el procedimiento garante exige la cancelación de la denuncia.

---

### Expediente n.º 450/2010. Ordenanza de circulación.

---

Una ciudadana se quejó porque fue denunciada por una infracción a la Ordenanza de Circulación consistente en “estacionar en doble fila”. La ciudadana presentó un recurso en el que manifestaba que la misma fotografía demostraba que el lugar de la infracción no era el que decía el boletín de denuncia porque era imposible detenerse en aquella calle y,

además, la conductora llevaba el cinturón de seguridad puesto dado que únicamente paró para permitir que bajara una persona de edad avanzada; el recurso no fue admitido a trámite.

A raíz de la intervención de esta Sindicatura, el Instituto Municipal de Hacienda revisó el expediente, comprobó los hechos y anuló la sanción.

---

#### Expediente n.º 158/2010. Sanción por identificar al conductor fuera de plazo.

---

Una ciudadana manifestó que recogió de la oficina de Correos dos notificaciones, la primera por “superar límite horario” y la segunda “por no identificar al conductor responsable de la infracción”. Presentó alegaciones e identificó a la conductora responsable de la infracción. Posteriormente recibió una notificación de sanción y presentó un recurso de alzada que fue desestimado; por último, recibió una notificación de requerimiento para el embargo.

A pesar de que el informe municipal especifica que la notificación primera por “superar límite horario” fue entregada en mano a un familiar de la ciudadana y que las alegaciones contra la notificación de la denuncia por “no identificar al conductor responsable de la infracción” fueron presentadas fuera de plazo, consideramos que existe una falta de proporcionalidad entre el importe de la sanción de origen y el importe de la segunda, que siempre aparece tipificada como grave; por lo tanto, en casos leves y que no comporten pérdida de puntos, podría aceptarse que la identificación del conductor fuera de los plazos legalmente establecidos no fuera sancionable ni causara efectos, siempre y cuando sea verídica y no exista mala fe.

#### VALORACIÓN

80

El volumen de expedientes tramitados por el Instituto Municipal de Hacienda es altísimo y el índice de error no es relevante, pero queremos insistir en la necesidad de analizar y evaluar las alegaciones expuestas por los ciudadanos, así como las pruebas documentales presentadas y sus recursos administrativos, y no dar respuestas estandarizadas o fundamentadas únicamente en la presunción de veracidad de los agentes. Ello a los efectos de la seguridad jurídica y la objetividad para poder dictar resoluciones congruentes y que respondan a la totalidad de los supuestos expuestos por el ciudadano afectado, y para evitar una serie de gestiones y recursos que hagan disminuir la confianza del ciudadano y retrasen el trabajo administrativo.

La queja más frecuente de los ciudadanos es sobre la forma de notificación de las denuncias y sanciones y con el alegato de que el Ayuntamiento no puede localizar su domicilio pero sí si cuenta bancaria para embargar una deuda que desconocen. El sistema de notificaciones utilizado por el Instituto Municipal de Hacienda (IMH) se ajusta a los requisitos de la Ley 30/1992 y a la nueva Ley de Tráfico, y mantiene los mismos condicionantes, a excepción de la mencionada sustitución de la publicación en el BOP por el Tablón Edictal de Sanciones, y, por lo tanto, constatamos que persisten algunos problemas y no podemos olvidar que el conocimiento de la denuncia es un derecho fundamental del ciudadano ya que le permite efectuar alegaciones y proponer las pruebas para esclarecer los hechos, o presentar los recursos que considere oportunos; y poco podrá hacer si desconoce que es objeto de una denuncia y posterior sanción. Esperamos que la aplicación de los nuevos medios informáticos y del cruce de datos que ya efectúa el Instituto Municipal de Hacienda vayan depurando el procedimiento, pero insistimos en que es preciso encontrar soluciones que no dejen en apariencia de indefensión al ciudadano;

en el último ejercicio, la Síndica recomendó que se estudiara la posibilidad de complementar el actual procedimiento notificador mediante el envío por correo ordinario de una carta al ciudadano al mismo tiempo que se realizaba la remisión de la publicación en el BOP, pero el Instituto Municipal de Hacienda no lo consideró viable.

Otro problema detectado hace referencia a la obligación de identificar verídicamente al conductor responsable de la infracción, requerimiento que, en caso de incumplirse, genera la incoación de un nuevo expediente sancionador, si bien –en la práctica– dicho expediente sancionador se inicia solamente cuando el infractor es una persona jurídica, empresa o sociedad, y entonces la entrega de la notificación se realiza en el domicilio social, a pesar de que, a veces, el procedimiento también se ha dirigido contra personas físicas. Cuando por incumplimiento se abre el segundo expediente sancionador, la infracción está tipificada legalmente como muy grave, y, por lo tanto, puede superar con creces el importe de la infracción de origen. Parece ser que este no es el propósito de la Ley, y así, por ejemplo, en la Sentencia del 10 de mayo de 2010 del Juzgado Contencioso Administrativo n.º 2 de Burgos, aplicando un criterio teleológico, se llegaba a la conclusión de que: “La obligación de identificar al conductor parece tener sentido en aquellos casos en que la sanción conlleve efectos personales al conductor, como la pérdida de puntos y en el caso que el conductor ponga de alguna forma, en peligro a la seguridad del tráfico o a terceros conductores. En esos casos la no identificación del conductor impediría que la Administración ejercitara toda su fuerza punitiva. En el supuesto de autos al aparcar en zona ORA sin ticket no tiene ni esas consecuencias ni provoca peligro alguno, y supone simplemente una multa de 60 €, sanción que bien puede ser abonada por el titular del vehículo aunque no sea el conductor del mismo (lo mismo la persona jurídica respecto del conductor).”

81

Por lo tanto, teniendo en cuenta criterios de proporcionalidad, siempre y cuando no exista dolo, es decir, que se efectúe una identificación fraudulenta, en casos leves y que no comporten pérdida de puntos, deberían finalizarse simplemente no admitiendo a trámite la identificación del conductor por preclusión del trámite sin abrir un nuevo expediente sancionador, y ello porque, además, la norma parece estar prevista para los casos en los que no se realice una identificación verídica, es decir, para quien falsee la realidad.

Por último, hay que insistir una vez más en la buena colaboración obtenida en todo caso del Instituto Municipal de Hacienda, demostrada en las respuestas muy completas, en la entrega ágil de los expedientes que se solicitan, en la transparencia de su gestión de recursos, y en el sentido de justicia acreditado frecuentemente, que lo lleva a revisar los expedientes a recomendación de la Síndica para ratificar o modificar la resolución.

### ***B.3. Estacionamiento regulado: Área Verde***

Hay que recordar que la movilidad en una ciudad congestionada comporta un alto coste económico para cada usuario del transporte privado y para la sociedad en general, y que la calidad de vida y la salud de la población están ligadas a diferentes factores y, uno de ellos es el uso del vehículo privado, ya que es un generador de contaminación atmosférica, ruido y siniestros, y no podemos olvidar que la reorganización del espacio público de las ciudades está sometido a la estrategia del tráfico, y la reducción de vehículos en circulación reporta beneficios a todos los ciudadanos; por lo tanto, la implementación del

Área Verde como instrumento de pacificación del tráfico ha sido aceptada, después de una primera fase crítica, por buena parte de los ciudadanos.

Los responsables municipales afirman que la ciudadanía ha pedido y pide dicha implementación puesto que la considera positiva. A pesar de serlo, y de haber una evidente ordenación y pacificación del estacionamiento, también parece ser que existe una cierta contradicción entre el objetivo del Área Verde y el elevado número de plazas de Área Azul, dado que estas últimas favorecen el desplazamiento de vehículos para estancias de corta duración, lo que provoca un incremento del tráfico diario. Por dicho motivo, la Síndica considera que debería hacerse público el balance de resultados en cuanto a los beneficios para los barrios y la utilidad recaudadora de las tasas aplicadas. De la misma forma, sería necesario estudiar comparativamente el número de plazas de Área Verde y de Área Azul, especialmente en zonas deficitarias de Área Verde, como son algunas calles del Eixample y Ciutat Vella.

En cuanto a la gestión del Área Verde, hay que decir que esta institución puso de manifiesto que el pago semanal conllevaba complicaciones innecesarias a los ciudadanos y que, por lo tanto, habría que estudiar una fórmula que permitiera el pago para periodos más largos, lo que impediría la punición exorbitante del error. La respuesta a la Síndica fue que no era posible realizar el cambio solicitado; sin embargo, hemos visto que, a partir del 2011, sí se podrá realizar el pago mensual o trimestral. También se ha introducido la posibilidad de escoger como Área Verde el lugar de trabajo o el domicilio.

Este año las quejas sobre el Área Verde han sido escasas y casi no se cuestiona la implantación de la medida como ocurría al inicio, pero todavía existen discrepancias sobre los requisitos para obtener la tarjeta de residente; en concreto, hemos recibido una queja del propietario de un vehículo tipo furgoneta cuyas dimensiones no se ajustan a los condicionantes solicitados.

82

## VALORACIÓN

Insistimos, una vez más, en la necesidad de realizar un estudio esmerado sobre las plazas de Área Verde y de Área Azul puesto que el objetivo de ambas medidas puede resultar contradictorio si tenemos en cuenta que una pretende facilitar el estacionamiento del residente incitándolo a utilizar el transporte público en los desplazamientos y la otra propicia el uso del vehículo privado y el aparcamiento en rotación, es decir, durante estancias cortas.

Por todo ello, y a pesar de la apariencia de unos buenos resultados, sería conveniente realizar una evaluación general de la medida ya que todavía se mantienen ciertas reticencias sobre los requisitos solicitados, y sobre la equidad del número de plazas existentes.



Título II  
Capítulo 2  
Sección 2.2.

## **S**eguridad ciudadana y libertad cívica

83

La misión de la Síndica, además de velar por los derechos fundamentales, se referencia directamente con las libertades cívicas. La libertad no tiene una única definición ni un alcance y límites aceptados por igual por todo el mundo. En una sociedad democrática, hay que admitir que la libertad es un atributo de los ciudadanos que solamente puede ser restringido por ley y para la preservación de los derechos fundamentales, especialmente el de seguridad, y siempre bajo control judicial.

La seguridad de las personas y bienes es un derecho fundamental que el Ayuntamiento tiene que contribuir a salvaguardar. Un instrumento importante es la presencia activa de la policía de proximidad, que tiene efectos preventivos, y de colaboración, mediación y educación cívica. Esta policía y toda la Guardia Urbana tienen que velar por la preservación del espacio público como sitio de convivencia y civismo, donde todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, de ocio, de encuentro y de esparcimiento, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones y de diversas formas de vida existentes en la ciudad, haciendo compatible el reconocimiento del derecho de todo el mundo a comportarse libremente en los espacios públicos y a ser respetados en su libertad; pero, por otro lado, también, es necesario que todo el mundo asuma determinados deberes de convivencia y de respeto a la libertad, la dignidad y los derechos reconocidos a los demás.

En cuanto al derecho de huelga, las consultas que ha recibido la Síndica tratan de la dificultad de algunas personas para poder llegar a su lugar de trabajo, de las pérdidas económicas para los establecimientos de restauración, por la difícil situación de hacer huelga en tiempos de crisis, etc.

El derecho a la huelga es un derecho fundamental en el que las personas, libremente, deciden no trabajar para defender sus derechos. El reconocimiento de los derechos de las personas, antes de tenerlos reconocidos en el ordenamiento jurídico, ha comportado el esfuerzo y las luchas de muchas personas, sin embargo, el derecho de huelga es un derecho pero no un deber. No se puede obligar a una persona a hacer huelga ni a no hacerla.

En el derecho a la libertad de hacer huelga, el Estado es neutral y son las personas las que deciden libremente (como corresponde a un Estado social y democrático de Derecho establecido en el artículo 1.1. de la CE). Sin embargo, los derechos no son ilimitados y el legislador ha introducido unas condiciones o límites para el ejercicio de este derecho, como por ejemplo garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad para asegurar unos servicios mínimos que no eliminan el ejercicio de la huelga.

En el apartado de seguridad ciudadana y libertad cívica, la Síndica de Greuges ha recibido 39 quejas.

Las quejas que se han recibido hacen referencia a la inseguridad ciudadana, a la actuación inadecuada de algunos agentes de la Guardia Urbana, a la falta de intervención contundente de los agentes por conductas incívicas, al nudismo en la ciudad, o por no denunciar suficientemente el aparcamiento y la circulación de los motoristas en las aceras.

También han llegado quejas en las que se exponía el desacuerdo con las denuncias realizadas en materia de tráfico, por la reventa de entradas, por la negativa a mantener una entrevista con los responsables de seguridad, por la pasividad de los agentes en la conducción de algunos ciclistas y por el presunto decomiso de una cámara fotográfica. Además, ha habido diversos asesoramientos referentes a la huelga del 29 de septiembre de 2010.

84

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 818/2009. Trato de la Guardia Urbana.

---

Una ciudadana presentó una queja en esta Sindicatura por no estar de acuerdo con el trato recibido de unos agentes de la Guardia Urbana que dieron el alto al vehículo en el que viajaba acompañada de otras personas. Añadía que un agente lesionó uno de los pasajeros.

La Síndica pidió informe al Ayuntamiento. El informe exponía que los hechos manifestados por la interesada se encontraban pendientes de la celebración del juicio de faltas. La Síndica comunicó al Sector que, aunque los hechos se encontraran *sub iudice*, solicitaba una copia de la resolución judicial, una vez celebrado el correspondiente juicio. Tiempo después, la Guardia Urbana envió a la Síndica la sentencia judicial; la resolución judicial condenó a uno de los ocupantes del coche como autor de una falta contra el orden público y de una falta de lesiones contra uno de los agentes de la Guardia Urbana.

La Síndica desestimó la queja dado que los hechos expuestos habían sido resueltos judicialmente y en el juicio quedó acreditado que la Guardia Urbana actuó en cumplimiento de su deber como agentes de la autoridad.

---

Expediente n.º 475/2010. Intervención de oficio. Venta ambulante.

---

Esta Sindicatura impulsó una actuación de oficio a raíz de la noticia aparecida en un medio de comunicación referente al maltrato que sufrió un vendedor ambulante en el Puerto de Barcelona.

La Síndica pidió informe al Ayuntamiento y al Puerto de Barcelona. La policía portuaria denunció judicialmente los hechos. Esta institución también pidió que, en su momento, nos trasladaran copia de la resolución judicial. La Sentencia n.º 462/2010 del Juzgado de Instrucción n.º 18 de Barcelona absolvió al vendedor ambulante de los hechos imputados: resistencia y desobediencia a los agentes de la autoridad. La Síndica resolvió dar por finalizada la investigación puesto que no se constató la existencia de un agravio a la persona implicada, y además porque ha habido una sentencia judicial que absuelve a la persona afectada y no desaprueba la actuación de la policía.

Sin embargo, posteriormente, el Ayuntamiento informó a esta institución que no era al Ayuntamiento a quien le correspondía enviar la sentencia porque la Policía Portuaria es un organismo que depende orgánicamente de la Autoridad Portuaria, y la representación del Ayuntamiento de Barcelona en la mencionada entidad es una representación consultiva, no ejecutiva.

La Síndica, a pesar de que la intervención de oficio está cerrada, ha pedido al Ayuntamiento que informe con detalle de las competencias municipales referentes al control y a la gestión de la infraestructura portuaria, de los bienes de dominio público marítimo terrestre en cuya administración participa el Ayuntamiento, la forma de participación en el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, los representantes en el Consejo, sus funciones y las competencias del Consejo de Administración.

85

---

Expediente n.º 807/2009. Falta de respuesta a una petición.

---

Un ciudadano interpuso una reclamación ante la Guardia Urbana por estar en desacuerdo con la falta de respuesta a una petición. Los hechos denunciados habían sido resueltos favorablemente por el juzgado de instrucción correspondiente en el procedimiento del juicio de faltas. Sin embargo, el ciudadano comunicó a esta institución que no había recibido ninguna disculpa o explicación del Ayuntamiento respecto a la conducta de los agentes implicados.

El Juzgado resolvió que las expresiones que manifestó el denunciante en ningún caso eran constitutivas de una falta penal, y que había quedado probado que los agentes no actuaron con el debido respeto que deben mostrar en el ejercicio de su función pública y, en consecuencia, absolvió al interesado de las faltas por las que había sido denunciado, falta de respeto y desobediencia a la autoridad.

La Síndica de Greuges estimó en parte la queja puesto que, aunque los tribunales hubieran resuelto, el Ayuntamiento tiene el deber legal de atender las peticiones que formulan los ciudadanos.

---

Expediente n.º 609/2010. Acusación de conducta incorrecta.

---

Un padre, en representación de su hija menor de edad, presentó una queja porque la menor dejó olvidada una cámara fotográfica sobre un banco de la calle. Cuando se dio cuenta, volvió al banco, pero, de acuerdo con lo que expuso, la cámara la tenían unos agentes de la Guardia Urbana. Afirmaba que, cuando la reclamó, los agentes le respondieron que, si no acreditaba su titularidad, no podían devolvérsela y que al día siguiente fuera a la caserna

correspondiente o a la Oficina de Objetos Perdidos. Pasados unos días, se desplazaron a los departamentos citados, pero la cámara no estaba y tampoco supieron darle noticia. Dos personas del equipo asesor de la Síndica se entrevistaron con el promotor de la queja y con su hija. Por otro lado, quedó acreditado que, en la fecha referida, no había ninguna patrulla de la Guardia Urbana en la zona referida. Después de estudiar la queja, y tener en cuenta las declaraciones efectuadas durante la entrevista realizada con el promotor de la queja y con su hija, la Síndica resolvió desestimar la queja porque no había ninguna prueba que pudiera relacionar la pérdida de la cámara con agentes de la Guardia Urbana.

---

Expediente n.º 764/2010. Presunta detención arbitraria.

---

Un joven presentó una queja en la que manifestaba su desacuerdo con el trato que había recibido de la Guardia Urbana. Afirmaba que cuando conducía su vehículo, acompañado de un amigo, un furgón de la Guardia Urbana lo hizo detener. Cuatro agentes bajaron del furgón y uno de ellos lo apuntó con un arma. También manifestó que el trato sufrido había sido humillante física y psíquicamente. Añadió que los agentes lo obligaron a firmar dos denuncias, una por conducir demasiado rápido y la otra por hacerlo en zig-zag, y seguidamente los dejaron marchar.

La Síndica admitió la queja y pidió informe al Sector de Seguridad, y este informó de que los números de plaza facilitados por el joven que había presentado la queja no correspondían a agentes de la Guardia Urbana sino al cuerpo de Mossos d'Esquadra. En consecuencia, el interesado había inculcado erróneamente a la Guardia Urbana, y la Síndica así se lo ha hecho saber; dado que no puede intervenir, derivará el expediente a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya.

86

## VALORACIONES

Una vez más, los ciudadanos se siguen quejando de la insuficiente presencia de la Guardia Urbana en la calle y de la actitud incorrecta de los agentes. A veces, también manifiestan que los hechos denunciados de desobediencia a la autoridad no son ciertos.

Con relación a la desobediencia a la autoridad o a la falta de respeto a los agentes de la autoridad, los tribunales exponen, de forma reiterada, que para que la conducta sea punible la desobediencia o la actitud irrespetuosa tiene que ir contra la autoridad en el ejercicio de sus funciones, con un ánimo específico de desprestigiar el principio de autoridad y que este desprestigio tenga trascendencia pública. Esta es la resolución judicial del expediente n.º 807/2010.

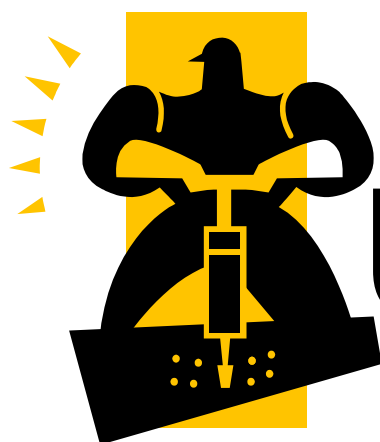
El respeto a las personas es imprescindible y, en el caso de los agentes de la autoridad, no solamente es necesario y esencial sino obligatorio. La sociedad actual vive una situación de pérdida de valores, y el respeto ha ido disminuyendo progresivamente y es preciso recuperarlo. Los ciudadanos tienen que obedecer las indicaciones de los agentes pero estos, como agentes de la autoridad y servidores públicos, tienen que ser los primeros en dar ejemplo y no pueden ampararse ligeramente en la desobediencia a la autoridad para denunciar a una persona, y nunca deben maltratar o utilizar la fuerza de forma desproporcionada. A pesar de que la ratificación de los agentes es necesaria, no es suficiente con ello, es preciso que los agentes relaten y denuncien con exactitud y transparencia los hechos ocurridos, y aporten otras pruebas disponibles más allá de su palabra.

En informes anuales anteriores, la Síndica manifestaba la idoneidad de la elaboración del Código Ético de la policía de Cataluña. El *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 17 de noviembre de 2010, publicó la resolución del consejero de Interior del Código de ética de la policía de Cataluña. El artículo 1 establece que se aplica tanto a la policía de la Generalitat como a las policías locales. El Código publicado contiene los principios organizadores y rectores de la actuación municipal, la sumisión de los servidores públicos a la Ley, el respeto a las personas, la atención especial al principio de no discriminación, los deberes de la policía con relación a la ciudadanía, los derechos de los miembros de las policías, etc. A pesar de que la legislación vigente en materia de policía ya lo regula, cualquier recordatorio e insistencia en las buenas prácticas es razonable y favorable. Al margen de las posiciones y discrepancias políticas que ha provocado la aprobación de dicho Código, y también desde el apoyo que diversas entidades de defensa de los derechos humanos dan a la aprobación del Código, esta institución considera que cualquier instrumento que favorezca la actuación de la policía en sus relaciones con los ciudadanos es un avance. (La Resolución de 26 de enero de 2011 de la Consejería de Interior deja sin efecto el Código de ética de la policía de Cataluña).

Las personas que se dirigen a la Síndica siguen pidiendo más seguridad y presencia de la Guardia Urbana en la calle y también un trato respetuoso de los agentes. Nadie cuestiona la exigencia de un trato digno de la policía con las personas, dado que esta exigencia es un deber. La Guardia Urbana tiene que dar ejemplo permanentemente en las relaciones que mantiene con las personas, tanto si son infractoras como si no lo son. Pero, de la misma forma, la población no puede desconfiar sistemáticamente de la policía, especialmente en un Estado de Derecho. El rol social de la policía no es exclusivamente el mantenimiento del orden, sino que también está centrado en la prevención y ayuda a la comunidad para conseguir una vida segura y armónica de la ciudadanía.

87

Por último, hay que destacar que en los tres expedientes de queja más graves presentados a la Síndica por conductas de la Guardia Urbana resultó que dos no eran imputables a los agentes del cuerpo municipal y, en cuanto a la otra, los agentes fueron exculpadados judicialmente.



Título II  
Capítulo 2  
Sección 2.3.

## Uso y mantenimiento del espacio público

**A. Mantenimiento**  
**B. Uso del espacio público**

88

El “derecho a la ciudad” que propugna la CESDHC significa que la ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, los cuales tienen derecho a encontrar en él las condiciones para su realización política, social y ecológica, lo que comporta asumir también deberes de solidaridad.

Por ello, las autoridades municipales fomentan, con todos los medios de que disponen, el respeto a la dignidad de todos y a la calidad de vida de sus habitantes, y estos tienen el deber de preservar el entorno natural, el paisaje urbano y los bienes públicos y respetar los derechos privados concurrentes.

En el apartado de mantenimiento y uso del espacio público, la Síndica de Greuges ha recibido 40 quejas.

### **A. Mantenimiento**

Las quejas de mantenimiento están relacionadas con la disconformidad de unos vecinos con determinadas obras de reurbanización, el desacuerdo con las respuestas recibidas a las incidencias comunicadas de mantenimiento, la falta de claridad en los criterios que rigen la instalación de pilones en la vía pública y los problemas de alumbrado en determinados emplazamientos.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 946/2009. Mantenimiento de una acera.

---

Una persona ciega presentó una queja en la que explicaba que el hundimiento de la acera en un determinado tramo era peligroso. Esta Sindicatura comprobó que, además del hoyo, faltaban losetas y que el mal estado del pavimento se extendía a casi toda la acera del tramo entre dos calles del Eixample. Al cabo de un mes, el interesado recibió la respuesta municipal en la que era informado de que la responsabilidad de la acera correspondía al titular de la licencia del vado de vehículos, pero no se aportaba ninguna información sobre la previsión de la reparación. La segunda parte del redactado de la respuesta resultaba ininteligible.

La Sindicatura solicitó que se informara de la adecuación de la respuesta municipal a la queja presentada, de las intervenciones que se hubieran realizado después de haber recibido la queja y de las previsiones de reparación, en atención a la responsabilidad municipal del mantenimiento de la vía pública.

El documento, aportado después de más de 5 meses de haber sido solicitado, expresaba que se había iniciado un expediente de inspección y se había ordenado la supresión del vado del aparcamiento a su titular dado que estaba en mal estado y no estaba en uso porque el local comercial al cual correspondía estaba cerrado. Según se informaba, el expediente se encontraba en una fase inicial del proceso de dar vista al denunciante, en la que este podía realizar alegaciones.

La Síndica estimó la queja dado que el ciudadano denunciante había sufrido un agravio por el mal estado del pavimento de la acera y recomendó al distrito correspondiente que se mejorara la eficacia de la gestión municipal en la tramitación de los expedientes administrativos para evitar que se vuelva a repetir el que haya que esperar medio año para iniciar el expediente de inspección. Así mismo, sugirió que se establecieran las medidas de revisión que se consideraran necesarias para que las respuestas emitidas se adecuaran a las peticiones de los ciudadanos, con independencia de la satisfacción que se pudiera dar a las expectativas de estas personas.

89

---

Expediente n.º 452/2010. Escape de gas.

---

La persona interesada expresaba el mal funcionamiento y los escapes de gas del sistema de alumbrado de la plaza de Sant Felip Neri. Según exponía, los escapes generaban contaminación ambiental y resultaban peligrosos para las personas que frecuentan la plaza, entre otras, personas sin techo atendidas por una ONG de la que era voluntaria. Según se pudo averiguar, en el año 2002 el Ayuntamiento de Barcelona y la empresa Gas Natural habían firmado un convenio de colaboración para instalar, de forma experimental, alumbrado de gas en dos entornos históricos del Barri Gòtic, uno de los cuales es la plaza Sant Felip Neri. El objetivo de esta acción era dar a conocer a los ciudadanos en sistema de alumbrado que estuvo instalado en la ciudad desde 1842 hasta 1967.

De acuerdo con el principio de economía administrativa, no se pidió petición de informe y se estableció contacto directo con el Servicio de Alumbrado del Sector de Medio Ambiente. Esta Sindicatura fue informada, al cabo de pocos días, de que el resultado de la prueba piloto no era el deseable, que los escapes de gas no eran peligrosos porque se producían en un espacio abierto, y que se estaban llevando a cabo las gestiones para mejorar las farolas o bien para sustituirlas por unas de eléctricas. Al cabo de poco tiempo, se pudo comprobar que se habían dejado las mismas farolas, que mantienen una armonía estética con el entorno, y que el suministro de gas se ha sustituido por un sistema de luces LED.

En este caso, la Sindicatura consideró que la actuación del servicio municipal había sido ajustada a Derecho y había sido satisfactoria en cuanto al trato dispensado a la ciudadana.

## VALORACIÓN

Normativamente el Ayuntamiento es responsable del mantenimiento de la vía pública, responsabilidad que comporta llevar a cabo los trabajos de reparación y conservación de las vías públicas que son de titularidad municipal y de los elementos que la forman, como son el alumbrado, el mobiliario urbano, etc. Así lo establece la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y, en el ámbito municipal, la Ordenanza sobre el Uso de las Vías y los Espacios Públicos de Barcelona.

El segundo ejemplo ilustrativo es una muestra de actuación positiva, de intervención rápida y eficaz y de respuesta clara al ciudadano. Sin embargo, la Sindicatura no puede hacer esta valoración en muchos de los casos supervisados.

En el caso relatado en el expediente n.º 452/2009, la actuación municipal se dilató excesivamente sin causa razonada. La respuesta que obtuvo el ciudadano fue, sin la menor duda, insatisfactoria por diversos motivos. En primer lugar, porque no se correspondía con la petición: el interesado explicaba que el mal estado de la calle era peligroso para los peatones y la respuesta se restringía a explicar que correspondía al titular del vado su reparación y no informaba de las acciones que el Distrito pensaba acometer. En segundo lugar, porque el Distrito había tardado más de un mes a dar una respuesta evasiva y, también, porque el redactado seguía con muchos errores gramaticales y lingüísticos, los cuales dificultaban su comprensión. Y, en tercer lugar, porque la respuesta municipal a la petición de la Sindicatura fue de 5 meses. Ello desacredita no solamente la eficacia de la actuación municipal sino también la de la Sindicatura.

90

Esta Sindicatura reitera la necesidad expuesta en anteriores informes anuales de que el Ayuntamiento responda de forma clara y razonada y que, siempre que corresponda, intervenga adecuadamente.

El objetivo municipal con relación al sistema que gestiona las incidencias, quejas, sugerencias y consultas (sistema IRIS) es que en el año 2012 todas las dependencias del Ayuntamiento se adhieran al certificado de calidad ISO en la gestión del sistema IRIS. La certificación ISO establece unos indicadores o variables, que son los que garantizan la calidad del servicio que se ofrece a la ciudadanía. Estos son: el 90 % de las fichas en trámite han de tener, como máximo, una antigüedad de 30 días desde su recepción; el 90 % de las respuestas como mínimo tienen que cumplir el acuerdo de nivel de servicio, es decir, tienen que cumplir el compromiso de tiempo de resolución anunciado al ciudadano, que como máximo es de 30 días; las devoluciones de las fichas –peticiones no procedentes– no deben superar el 5 %; las anulaciones de las fichas no deben superar el 3 % del total de las entradas recibidas; por último, las reclamaciones de la ciudadanía por las respuestas que ha recibido del Ayuntamiento no pueden superar el 4 %. Para garantizar el cumplimiento de estos indicadores y la correcta gestión del sistema IRIS, cada año se realiza una auditoría interna y otra externa.

Lo que se cuestiona es si en las auditorías se evalúan estos parámetros numéricos o si también se lleva a cabo la evaluación de la calidad de la respuesta y la correspondencia

con la petición expresada. Responder no siempre significa resolver. Y menos si se hace remotamente o con respuestas estandarizadas. Evidentemente no siempre corresponde dar satisfacción a las expectativas de los ciudadanos, pero, cuando no se hace, deberían explicarse claramente los motivos de la desestimación. La presión ejercida sobre los profesionales que de una forma u otra están implicados en el sistema IRIS es muy intensa. Del análisis de la información facilitada, se podría deducir que el Ayuntamiento resuelve en un plazo de 30 días todos los problemas de los que el Ayuntamiento asume la responsabilidad.

## **B. Uso del espacio público**

Las quejas sobre el uso del espacio público hacen referencia a la disconformidad con la regulación de las ferias artesanales, a la falta de control en cuanto a los incumplimientos de los veladores, a la disconformidad con la normativa que regula la actuación de artistas en la Rambla, a las molestias por el ruido que generan algunas actividades que se realizan en la vía pública, al desacuerdo con la falta de control de determinadas actitudes incívicas y, por último, a la disconformidad con las sanciones impuestas relativas a la Ordenanza del Civismo.

## **EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

Expediente n.º 227/2010. Obstáculos en las aceras.

---

En el año 2009 la Sindicatura recibió dos quejas relativas a la ocupación que llevan a cabo de la vía pública los bares y restaurantes con las pizarras y atriles con los que anuncian sus productos (expedientes n.º 374/2009 y 867/2009). En atención a la petición de la Sindicatura, el Ayuntamiento había informado de que la Dirección de Licencias e Inspección había puesto en marcha una campaña, junto con el Instituto Municipal de Personas con Disminución, para concienciar a los titulares de las actividades y los gremios afectados de la necesidad de no ocupar el espacio público. La campaña se había realizado en las calles que cada distrito había priorizado, que coincidían generalmente con los ejes comerciales. Inicialmente se había dado información local por local y, posteriormente, se habían inspeccionado los establecimientos y se había advertido a sus titulares de los incumplimientos detectados. Solamente se pusieron sanciones en los casos de ocupaciones flagrantes, si después del aviso no se retiraban las pizarras y los atriles. Según decía el informe, la actuación no estaba limitada en el tiempo ni en el espacio y los inspectores de distrito tenían indicaciones de seguir actuando para impedir las ocupaciones.

Dado que en el año 2010 se ha seguido constatando que el incumplimiento por parte de los establecimientos está bastante generalizado en determinados espacios, como por ejemplo en la Rambla o en la calle Verdi, para poner un punto más alejado del centro, la Sindicatura solicitó, y lo reiteró al cabo de un tiempo, ser informada del seguimiento que se estuviera realizando del cumplimiento de esta norma, así como de las intervenciones consecuencia del control ejercido. En su argumentación, la Sindicatura expresaba que, teniendo en cuenta los principios de igualdad, objetividad y equidad que deben regir la actuación municipal, era deseable que las campañas que se realizaban por velar por el cumplimiento de la normativa del paisaje urbano comprendan paulatinamente todas las vías y los espacios públicos de la ciudad y que se mantenga la vigilancia para evitar reiteraciones del incumplimiento del precepto municipal recogido en la Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano. En la respuesta municipal, recibida después de más de 6 meses de haberse emitido la petición,

91

se informaba de que durante el año 2009 y hasta finales de octubre de 2010 se habían realizado 689 inspecciones, con los siguientes resultados: en un 24 % de los casos no se detectó ninguna anomalía y en un 26 % los expedientes se archivaron porque se había cumplido la orden dictada; el resto de expedientes (que corresponden al 50 % de las inspecciones) se resolvieron con emisiones de informes técnicos o de inspección sin que conste su contenido (29 %), con expedientes sancionadores (9 %), retirada de elementos de la vía pública (7 %).

Además, el documento aportado informa de que las inspecciones no están limitadas en el tiempo ni en el espacio y que tanto los inspectores de distrito como la Guardia Urbana tienen indicaciones de seguir impidiendo las ocupaciones de espacio público anómalas.

---

Expediente n.º 189/2010. Uso del espacio público para jugar a pelota.

---

La Sindicatura recibió la queja de una ciudadana por la falta de intervención municipal antes las molestias que causan al vecindario los grupos de adolescentes que juegan habitualmente a pelota en la plaza de Vázquez Montalbán. Según decía, los golpes de pelota y los gritos de los jóvenes resultaban muy molestos para el vecindario y el paso por la plaza representaba un peligro. Por ello, había solicitado que se instalara un rótulo que indicara la prohibición de jugar a pelota.

La respuesta municipal que obtuvo informaba de que la Ordenanza del Civismo regula las condiciones en las que se puede jugar a pelota en la calle y, dado que la norma es lo suficientemente clara, no se consideraba necesaria la colocación de una señal no homologada. Según decía el informe, no era conveniente colocar este tipo de señales porque crea saturación inadecuada de señalización y genera unos costes de mantenimiento. El contenido del escrito está redactado, de forma mezclada, en catalán y castellano.

El día en que esta Sindicatura realizó la visita a la plaza, pudo comprobar que un grupito de adolescentes estaba jugando a pelota. Sin embargo, la Síndica no disponía de la información suficiente para evaluar la persistencia de las molestias, lo que podría hacer aconsejable implementar una determinada regulación o restricción de uso.

Por ello, la Síndica solicitó al Distrito de Ciutat Vella que aportara la valoración de la respuesta facilitada y de su adecuación a la cuestión planteada dado que, a pesar de que la petición concreta de la ciudadana era la instalación de una señal, en su escrito planteaba una problemática, sobre la cual se podría haber realizado alguna intervención para corregir las actitudes incívicas. Así mismo, pedía ser informada de la constancia de los hechos expuestos, del control ejercido y de las medidas que se pudieran implementar para hacer compatible el derecho a la intimidad y la seguridad de los vecinos con el derecho al ocio y al deporte de los adolescentes que usan la plaza. En el informe aportado, el Distrito de Ciutat Vella expresaba que tenía conocimiento de las molestias que causan las dinámicas reiteradas de algunos grupos que se van alternando en varios espacios y que se había informado a la denunciante de la campaña que se llevaría a cabo en verano, en la que se preveía que unos agentes cívicos actuaran en diversos espacios del Distrito. La función de dichos agentes tenía que ser la de detectar los actos incívicos y actuar inmediatamente para disuadirlos de seguir realizándolos, derivar los casos, según las necesidades, a diferentes servicios municipales (Acción Social, Agencia de la Salud Pública, limpieza y cuerpos de seguridad) y contactar con los vecinos y comerciantes.

En el artículo 2 de la Ordenanza sobre el Uso de las Vías y los Espacios Públicos de Barcelona establece que las vías, los espacios públicos y las instalaciones y el mobiliario urbano que están ubicados en ellos están destinados al uso general por parte de los ciudadanos y que corresponde al alcalde armonizar los usos y la actividad que se desarrollan en la vía pública, dando preferencia a aquellos que en cada momento sean prioritarios al interés público. Sobre la misma cuestión, los artículos 30 y 31 de la Ordenanza

92

de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona expresan que la práctica de juegos de pelota está sometida al principio general de respeto a la seguridad y tranquilidad de los demás y que se prohíbe la práctica de juegos en el espacio público que perturben los legítimos derechos de los vecinos o de otros usuarios del espacio público.

La Sindicatura consideró en su decisión que la respuesta que había recibido la ciudadana a su petición de combatir las molestias con la instalación de un rótulo que prohibiera los juegos de pelota fue únicamente de explicación sobre los motivos que desaconsejaban la instalación de la señal. Sin embargo, dado que los hechos no presentaban demasiada complejidad, el Ayuntamiento habría podido intervenir, ante las molestias detectadas, mediante la acción de los recursos humanos territoriales y de prevención del Distrito, estableciendo una determinada regulación, restricción de uso o advertencia a los usuarios y no esperar 4 meses para actuar. Por ello, la Sindicatura estimó la queja, dado que no se había tratado con la celeridad deseable el problema y no se habían implementado medidas para hacer compatible el derecho a la intimidad y la seguridad de los vecinos con el derecho al ocio y al deporte de los adolescentes que utilizan la plaza.

En atención a la petición de esta Sindicatura, que solicitó información de las acciones que se determinarían para compatibilizar los diferentes usos de la plaza, el Distrito comunicó únicamente que se había instalado una placa que prohíbe jugar a pelota, intervención extremadamente simple y totalmente contradictoria con la respuesta inicial facilitada a la ciudadana.

## VALORACIÓN

El uso del espacio público en una ciudad como Barcelona, que es densa y que se caracteriza por su elevada actividad, no es una cuestión simple y sencilla. La multiplicidad de personas y colectivos, de entidades, agentes, administraciones y empresas que intervienen en el espacio público obliga a una cierta regulación. Esta es amplia y diversa: está regulado el tráfico, la gestión de los residuos con el objetivo de conseguir un sistema de limpieza eficaz que tiene que contar indefectiblemente con la corresponsabilización de los ciudadanos; está regulada, también, la utilización del espacio público con diferentes finalidades: mercados y ferias en la calle, artistas, pintores, músicos, etc. El Ayuntamiento también ha regulado el uso cívico general de la ciudad. Lo ha realizado básicamente a través de la Ordenanza sobre el uso de las vías y los espacios públicos y de la Ordenanza de Medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona (conocida como Ordenanza del Civismo) y ya analizada ampliamente en anteriores informes.

El uso de la vía pública por parte de los feriantes artesanos, tema ampliamente tratado en anteriores informes, ha vuelto a ser supervisado por la Sindicatura en el año 2010. Persiste una frágil regulación municipal que propicia la participación continuada de los mismos feriantes en diferentes ferias simultáneamente y la subrogación de las paradas; además, se consiente la expulsión, a veces indiscriminada, de socios de las entidades artesanales, con las consecuencias que ello comporta. La Sindicatura ha insistido en que el otorgamiento de licencias colectivas a nombre de una entidad no permite tener el control de la ocupación individual de cada parada y que la coincidencia de socios en más de una asociación propicia la participación continuada de las mismas personas en diversas ferias.

En este sentido, y como respuesta a la queja supervisada, en el año 2010 el Distrito de Ciutat Vella informó de que había previsto aplicar paulatinamente el proyecto de regulación

93

y ordenación de las ferias del territorio, el cual, entre otras acciones, prevé el cambio de licencias colectivas a individuales y pretende garantizar, tal y como ha recomendado la Sindicatura desde el año 2005, los principios de concurrencia, objetividad y publicidad, así como mejorar la eficacia de los procesos y preservar la calidad del espacio público. Sin embargo, las mejoras impulsadas no comprenden todavía la totalidad de las ferias. Además, el cambio en el tipo de licencia (de colectiva a individual) mejora la equidad pero no garantiza la igualdad de oportunidades de los ciudadanos interesados en poder obtener una licencia individual ya que esta está supeditada a la solicitud previamente presentada por la entidad correspondiente.

Por todo ello, esta Sindicatura recomendó en el informe del año 2009 que el Ayuntamiento se dotara 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. También propuso al Distrito de Ciutat Vella, que es el territorio donde las ferias tienen mayor incidencia, que se valorara la posibilidad de conceder licencias individuales, sin que la posibilidad de obtenerla se condicione a la vinculación de pertenecer a una determinada entidad. Sobre ello, el Distrito respondió que no se considera una opción viable actualmente, porque no se dispone de los recursos técnicos y humanos necesarios para gestionar el volumen de ferias que se concentran en Ciutat Vella. Sin embargo, los responsables de Ciutat Vella manifestaban su acuerdo con la recomendación de garantizar los principios de concurrencia, objetividad y publicidad a los que hacía referencia la propuesta de la Sindicatura y el compromiso de seguir trabajando en la ordenación de las ferias y de controlar el estricto cumplimiento de la normativa específica de cada una de ellas.

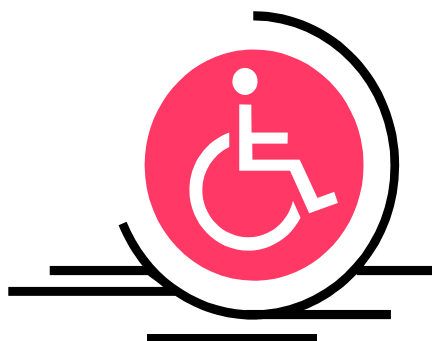
En cuanto al civismo, tratado de forma genérica, y entendido como responsabilidad de los ciudadanos hacia los demás y el espacio colectivo, está profusamente regulado. Las reglas son necesarias y son un buen instrumento para luchar contra los comportamientos incívicos. Pero hay que hacer cumplir lo que está dictado. No es necesario que siempre sea con sanciones económicas. Es coherente que se promueva la fórmula alternativa de sustituir el importe de la sanción por el trabajo en beneficio de la comunidad. Pero lo que está claro es que la falta de control origina un descrédito hacia el Ayuntamiento. En el civismo, como en la salud, es muy importante la prevención, para evitar las acciones reactivas, que no siempre son bien recibidas por los ciudadanos. Y para conseguir prever el incivismo y no únicamente atacarlo, es necesario un seguimiento constante, persistente y coordinado de la situación. Regular en exceso, sin llevar a cabo el seguimiento esmerado de lo que se regula, crea desafección.

Últimamente el Ayuntamiento ha impulsado campañas como “En Barcelona todo cabe pero no todo vale” y “Bicivismo”. La primera se puso en marcha antes de la temporada de verano para prevenir las actitudes incívicas provenientes de los barceloneses y también de los turistas. La segunda, para fomentar el civismo entre los ciclistas. Es discutible si con los ciclistas hay que seguir realizando campañas de sensibilización y de civismo o lo que sería necesario sería controlar rigurosamente el cumplimiento de la normativa establecida en la Ordenanza de Circulación. Los 25.000 dípticos repartidos en la campaña incluyen un decálogo de recomendaciones de seguridad para los ciclistas. Sorprende que, bajo el amparo del civismo, lo que son prohibiciones como saltarse los semáforos o circular haciendo zig-zag se traten como recomendaciones y no como obligaciones. Sorprende también que el apartado de civismo de la web municipal no se haya actualizado desde el

94

año 2007, en ella no se hace referencia a las campañas y al trabajo realizado anualmente ni el seguimiento llevado a cabo por el Observatorio Permanente para la Convivencia, nacido a raíz de la creación de la Ordenanza. Solamente con una acción coordinada de los diferentes órganos municipales, con una implicación municipal colectiva que cuente con una clara determinación de responsabilidades y con un trabajo conjunto y constante para reforzar la educación de las personas, se podrá mejorar el civismo. Los ciudadanos tienen que asumir que tener unos derechos comporta, también, tener unas obligaciones. La exposición de motivos de la citada Ordenanza describe bien claramente su objetivo: “preservar el espacio público como lugar de convivencia y civismo, donde todas las personas puedan desarrollar en él y en libertad sus actividades de libre circulación, de ocio, de encuentro y de esparcimiento, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones y de diversas formas de vida existentes en Barcelona”. Este es el reto y ello es lo que defiende esta Sindicatura.

95



Título II  
Capítulo 2  
Sección 2.4

## Accesibilidad y movilidad personal

Las personas con discapacidad son un sector de población heterogéneo, que tiene en común que, de una u otra forma, necesitan garantías suplementarias para vivir con plenitud los derechos o para participar en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos en la vida económica, social y cultural del país.

La Constitución Española reconoce la igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer ninguna discriminación, también dice que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sea real y efectiva y que hay que remover los obstáculos que lo dificulten. Y en cuanto a los principios rectores de la política social y económica relativos a las personas con discapacidad, impone que los poderes públicos presten la atención especializada y el amparo especial que sea necesario para el disfrute de los derechos.

96

La norma más importante que rige, en España, estas políticas es hoy en día la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal. Esta Ley se inspira en los principios de vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todo el mundo, diálogo civil y transversalidad de las políticas en materia de discapacidad. Y se aplica en los siguientes ámbitos:

- a) telecomunicaciones y sociedad de la información;
- b) espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación;
- c) transportes;
- d) bienes y servicios a disposición del público;
- e) relaciones con las administraciones públicas;
- f) igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el ámbito de la ocupación.

Esta nueva Ley queda reforzada con la ratificación hecha por España en noviembre de 2007 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas.

Los principios de la convención son: a) el respeto a la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; b) la no discriminación; c) la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; d) el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad

como parte de la diversidad y la condición humanas; e) la igualdad de oportunidades; f) la accesibilidad; g) la igualdad entre el hombre y la mujer; h) el respeto a la evolución de las facultades de los niños con discapacidad y de su derecho a preservar la identidad.

La información entregada a la Síndica por la Gerencia municipal sobre mejoras de gestión a raíz del informe del año 2009 de la Sindicatura, relativa a un plan para adaptar las vías públicas, los parques y otros espacios públicos, es que no existe ningún instrumento urbanístico que lo regule, si bien, actualmente, en todas las actuaciones que se realizan, tanto en los espacios públicos como en los edificios municipales, se hace cumplir el Derecho de accesibilidad, y que en el caso de los edificios monumentales o catalogados se realizan estudios individualizados para adaptarlos todo lo que sea posible sin entrar en contradicción con su condición patrimonial.

En el apartado de accesibilidad y movilidad personal, la Síndica de Greuges ha recibido 13 quejas.

Los motivos de queja han sido diversas cuestiones relacionadas con las tarjetas de estacionamiento de las personas con disminución (tema que se trata en el apartado de personas con disminución de este informe) y también problemas relacionados con la falta de accesibilidad de determinados emplazamientos.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 370/2010. Accesibilidad al domicilio desde la vía pública.

---

Una vecina de Nou Barris presentó una queja por las barreras arquitectónicas que existen en la vía pública que impiden que su madre, que se desplaza con silla de ruedas, pueda salir a la calle. Esta Sindicatura comprobó que en la urbanización del entorno, que tiene una notable pendiente, el Ayuntamiento había ajardinado la zona y habría construido tramos de escaleras y rampas alternativas, excepto en algunos puntos concretos, como en el lugar donde vive la ciudadana, al que solamente se puede acceder superando un tramo de escaleras.

Una representación de los vecinos afectados había planteado la problemática al Ayuntamiento y se había reunido con los responsables de Pro Nou Barris para estudiar la cuestión y plantear una salida viable. La respuesta municipal había sido que estudiaría una salida al problema pero que, dado que era un espacio privado, el Ayuntamiento no tenía la responsabilidad de garantizar la accesibilidad. Cuando la Sindicatura recibió la queja por la disconformidad de los vecinos con la respuesta dada, se pidió que informara de los hechos y que aportara acreditación documental de la titularidad y/o servidumbres de los espacios ajardinados, así como del paso donde está situada la entrada del domicilio de la afectada.

Los documentos aportados por Pro Nou Barris y por el Distrito de Nou Barris informaban de la convivencia en este emplazamiento de espacios de uso común de titularidad privada y de sol calificado de verde público, que fue objeto de cesión gratuita por la promotora inmobiliaria en el año 1971, cuya aceptación no se llegó a inscribir en el Registro de la Propiedad. El documento explicaba, también, que se habían estudiado las posibles soluciones técnicas, cuya ejecución correspondería hacer a la comunidad de propietarios.

Sin embargo, según el acuerdo firmado en el año 1998 entre los vecinos y el Distrito de Nou Barris, el Ayuntamiento de Barcelona tenía que tratar los espacios privados de igual forma que el resto de espacios públicos de la ciudad y tenía que presentar un proyecto de renovación urbana del conjunto de espacios comunes de aquel entorno. En la urbanización

97

de la zona, realizada con fecha posterior a la aprobación de la Ley de Accesibilidad, se tendría que haber previsto la accesibilidad de toda la zona, pero no fue así. Lo que en un primer momento no fue tenido en cuenta, supuestamente porque el colectivo de vecinos era todavía joven, actualmente se ha convertido en una barrera infranqueable para que los vecinos con movilidad reducida puedan salir a la calle.

Por ello, teniendo en cuenta que la obra de urbanización incumplía los requisitos de accesibilidad, esta Sindicatura estimó la queja. Así mismo, recomendó a Pro Nou Barris que realizara el estudio técnico de la alternativa que se considerara idónea para garantizar la accesibilidad, y que programara su ejecución y asumiera el gasto que comportaran las obras de adecuación.

## VALORACIÓN

El artículo 4 de la Ley 20/1991, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas, establece que “la planificación y la urbanización de las vías públicas, de los parques y de otros espacios de uso público tienen que efectuarse de forma que resulten accesibles para las personas con movilidad reducida”. El mismo artículo expresa que los proyectos de urbanización tienen que garantizar la accesibilidad y utilización con carácter general de los espacios de uso público y no serán aprobados si no se observan las determinaciones y los criterios básicos establecidos en dicha Ley y en los reglamentos correspondientes. La Disposición Adicional Tercera de la Ley estipula que los planes de adaptación y supresión de barreras tienen que ser realizados en un plazo máximo de 15 años (es decir, el plazo finalizaba en el año 2006).

En cuanto a la titularidad del suelo, el artículo 7 del Decreto 135/1995, de despliegue de esta Ley, incluye en la consideración de vías y espacios libres de uso público los que forman parte de bienes de propiedad privada afectos a alguna servidumbre de uso público.

Así mismo, el Plan Municipal de Accesibilidad, aprobado en el año 1996, establecía un plazo de 10 años (coincidiendo con el 2006 que establecía la Ley) para adaptar la vía pública, los transportes públicos, los locales municipales de uso público, los parques, jardines y plazas, los semáforos y las reservas de aparcamiento.

Actualmente más del 90 % de los 1.287 km de la ciudad son accesibles. Conseguir su totalidad es un objetivo prácticamente imposible porque hay algunos que, por sus características físicas, principalmente porque tienen una pendiente demasiado grande, nunca podrán serlo. Dicha imposibilidad no se da en el caso expuesto en la queja ilustrativa. Un diseño diferente, que hubiera tenido en cuenta la obligación de asegurar la accesibilidad de los espacios de uso público, habría posibilitado que los vecinos pudieran salir a la calle sin dificultades. La falta de cuidado y de cumplimiento de lo que establece la normativa ha originado, al cabo de los años, un problema complejo.

En otro ámbito, y con relación a la calidad de la intervención, en el informe del año anterior de esta Sindicatura se trataba de la mejora de la accesibilidad de las paradas de autobús. El Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, detalla las condiciones básicas de accesibilidad para la utilización del transporte de las personas con discapacidad. Entre ellas, destaca la señalización del pavimento en la línea de marcha de la acera con una franja de detección tacto visual. El Decreto expone que las paradas tienen que adaptarse en un plazo máximo de 4 años. La intervención municipal ha sido intensa en este sentido,

98

puesto que se ha instalado el pavimento en muchas paradas pero es más que cuestionable la calidad de la actuación: las bandas de goma se despegan parcialmente del pavimento original, resultan difíciles de limpiar y no parece ser que la solución adoptada sea la idónea. En este sentido, esta Sindicatura ha iniciado una supervisión de oficio.

### Capítulo 3. BUENA ADMINISTRACIÓN

- 3.1. Participación ciudadana**
- 3.2. Comunicación y procedimiento administrativo**
- 3.3. Actividad económica, licencias y tributos**
- 3.4. Trabajo y función pública**

La buena Administración que el ciudadano espera y que la Síndica defiende es la que, además de cumplir estrictamente las normas del derecho administrativo, es proactiva y sensible a los intereses de los ciudadanos.

Este capítulo comprende el análisis de las quejas e intervenciones de oficio relacionadas con cualquier ámbito de intervención municipal en el que lo que se cuestiona es la calidad de la relación entre la Administración y los ciudadanos, y la aplicación de los principios de buena Administración.

100

Efectuada la revisión de las decisiones de la Síndica, con relación a los derechos constitucionales vinculados a la buena Administración que figuran en el Título I del presente informe, resulta:

- El aspecto más relevante que se observa es el referido a la eficacia de los actos de la Administración municipal (103 CE); es decir, aunque no se trata de errores o actuaciones incorrectas, sí se trata de actuaciones mejorables en su resultado.
- Como segundo hecho relevante encontramos la frecuencia de quejas por incumplimientos relacionados con el procedimiento administrativo, y en concreto con la agilidad de la gestión (impulso y celeridad) de los procedimientos puestos en marcha por una solicitud o denuncia de los ciudadanos (105.2 CE). En muchas ocasiones, la finalización del procedimiento solamente se consigue a fuerza de mucha insistencia del denunciante o por la intervención de esta Sindicatura.
- El silencio administrativo es el ítem que sigue en importancia, especialmente en la resolución de recursos.
- En los procedimientos sancionadores, destacan las multas por infracción de la circulación y el estacionamiento de vehículos, y se cuestiona frecuentemente la objetividad de la denuncia y la prueba de la conducta sancionable; también la no consideración de las circunstancias de fuerza mayor de tráfico y de civismo.
- En ocasiones, y cuando se trata de denuncias por intervenciones de terceros, la queja del ciudadano es porque no recibe información del estado del trámite o de la resolución adoptada.
- En otro ámbito, es frecuente la queja por insuficiencia de aplicación del derecho de audiencia colectiva y de participación en los proyectos urbanísticos.

- Otros aspectos destacables entre las actuaciones supervisadas son la no remoción de obstáculos impositivos de derechos (art. 9.2 CE) o la asignación equitativa de los recursos públicos y/o sociales o, también, la objetividad en la atención de los intereses generales (art. 31.1 y 103.4). En estos apartados, encontramos tanto las quejas por los conflictos entre intereses económicos y el bienestar de los vecinos (ocio nocturno, ruidos, fiestas en la calle) como las quejas por las listas de espera o la insuficiencia de recursos sociales, así como la escasez de viviendas públicas.

En muchas de las decisiones tomadas, la Síndica no ha estimado la queja del ciudadano porque la actuación municipal ha sido correcta desde el punto de vista reglamentario; sin embargo, se emite una recomendación a los diferentes servicios cuando existen aspectos de eficacia en las actuaciones que son mejorables (coste del servicio, coordinación de los servicios, listas de espera, dimensionamiento de plantillas, calidad del servicio, etc.). Estas recomendaciones se hacen porque creemos que una más buena Administración es, además de deseable, posible.

Un paso adelante para conseguir tener una buena Administración y de calidad lo da la Ley 26/2010, de Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Catalanas, con el amplio reconocimiento del derecho a la buena Administración, ya incorporado en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este derecho incluye (art. 22):

- El derecho de que la actuación administrativa sea proporcional a la finalidad perseguida.
- El derecho a participar en la toma de decisiones y, especialmente, el derecho de audiencia y el derecho a presentar alegaciones en cualquier fase del procedimiento administrativo, de acuerdo con lo que establece la normativa aplicable.
- El derecho de que las decisiones de las administraciones públicas estén motivadas, en los supuestos legalmente establecidos, con una referencia sucinta a los hechos y los fundamentos jurídicos, con la identificación de las normas aplicables y con la indicación del régimen de recursos que se precise.
- El derecho a obtener una resolución expresa y que se les notifique dentro del plazo legalmente establecido.
- El derecho a no tener que aportar los datos o documentos que ya obren en poder de las administraciones públicas o de los que estas pueden disponer.
- El derecho a conocer en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que son personas interesadas.

101

A pesar de no ser novedades destacables sobre el derecho vigente anteriormente, esta Ley pone de nuevo sobre la mesa la exigencia de cumplir estos mandatos en la relación con el ciudadano.

Pero la buena Administración que perseguimos va todavía más allá de cumplir estas obligaciones de trámite con los ciudadanos: es la que tiene alma, es la que sirve con objetividad y eficacia a los intereses generales, pero que también tiene en cuenta las necesidades y sentimientos de las personas, la que es proactiva tal y como ordena el artículo 9.2 de la CE, y la que en los protocolos y en el trato individual aplica dos de las normas de conducta menos conocidas de la Ley 30/1992, de procedimiento administrativo común, ahora incorporadas en la nueva ley catalana: las reglas de la buena fe y de la confianza legítima en toda actuación.

En este capítulo, la Síndica de Greuges ha recibido 186 quejas.



Título II  
Capítulo 3  
Sección 3.1

# P

## articipación ciudadana

103

Las normas municipales reguladoras de la participación ciudadana de noviembre de 2002 definen el modelo actual de participación en el Ayuntamiento de Barcelona. Están establecidas de acuerdo con las directrices de la Ley de la Carta Municipal y últimamente han sido complementadas con las de Consejo de Barrio.

En dichas normas se dice que el derecho de la ciudadanía a intervenir en los asuntos públicos es un elemento básico de la democracia, y se asocia con el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la creación y definición de políticas públicas, complementando la legitimidad del sistema representativo, que otorga al Gobierno la capacidad de tomar las decisiones que crea más oportunas, en un marco de legalidad y transparencia, pero mejorándolo con un sistema participativo, para contribuir a una forma de gobernar que genera un modelo de gestión más eficiente y de más calidad para construir una democracia participativa e inclusiva.

En esta línea, se modificaron las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana y las del funcionamiento de los distritos para regular los Consejos de Barrio, el 2 de octubre de 2009. En dichas modificaciones se especifican las características, composición y funcionamiento del nuevo órgano de participación, el Consejo de Barrio, como órgano de participación territorial en todas las cuestiones referentes al barrio con la finalidad de ser un canal de participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas de proximidad y convivencia y, de esta forma, profundizar en la cohesión social y la calidad de vida urbana.

La importancia de la participación queda ratificada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que toma en consideración la participación, y aporta especialmente: el derecho de las organizaciones del tercer sector social a cumplir sus funciones en los ámbitos de la participación y la colaboración sociales; la participación de los inmigrantes en los asuntos públicos, y el fomento de la participación en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas.

Por otro lado, esta Sindicatura ha participado, como asesora, en el proceso de redacción de la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona, y como observadora en el proceso de consulta sobre la Diagonal.

En esta sección, la Síndica ha recibido 12 quejas. Las quejas tratan de temas relativos al cambio de proyecto en la construcción de un centro de día para personas mayores, al proceso de modificación del Reglamento de los Centros para Personas Mayores o a las elecciones en el seno del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMD).

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expedientes n.º 309/2010, 312/2010, 314/2010, 315/2010, 341/2010, 343/2010, 353/2010 y 354/2010. Consulta sobre la Diagonal.

---

Se han recibido 8 quejas en la Sindicatura de Greuges de Barcelona relacionadas con la consulta sobre la reforma de la avenida Diagonal. Las personas que las suscribían se quejaban de las dificultades y los problemas que surgieron en el momento de votar y durante el proceso. Así mismo, en una de las quejas se pedía que se detuviera el proceso. La respuesta de la Síndica, en general, fue informativa.

104

En diciembre de 2009, la Síndica recibió una invitación para formar parte de la Comisión de Seguimiento del Proceso de Consulta para la Reforma de la Avenida Diagonal. La Síndica designó como observadora temporal a una persona de su equipo, que asistió a las sucesivas reuniones con el fin de informar a la Síndica de su desarrollo.

El marco legal de esta consulta viene presidido por el artículo 35 de la Carta Municipal de Barcelona, que establece que el Ayuntamiento puede solicitar la opinión de los ciudadanos en materia de su competencia mediante la consulta ciudadana y tiene que respetar el derecho de todos los empadronados a ser consultados y el derecho de los consultantes a conocer las situaciones alternativas con el máximo posible de información escrita y gráfica. La Carta también regula la creación del Consejo de Ciudad como órgano de debate de los grandes proyectos de la ciudad. El artículo 28 de las Normas Reguladoras de Participación Ciudadana (NRPC) establece que el Ayuntamiento puede celebrar consultas ciudadanas, por iniciativa propia, a propuesta del Consejo de Ciudad o por iniciativa de la ciudadanía.

El proceso de la consulta se definió en la Medida de Gobierno sobre el Proceso Participativo, presentada en el Plenario del Consejo Municipal del 30 de enero de 2009. La medida incluye, dentro del proceso participativo, acciones de información y comunicación a

los ciudadanos, jornadas temáticas coordinadas por la Oficina Técnica de la Diagonal, una web específica, edición de carteles y trípticos. Así mismo, la constitución de mesas sectoriales con las entidades de la ciudad, y un calendario de las fases del proceso. Se emitió un dictamen del Consejo de Ciudad, que fue aprobado por el Plenario del Consejo de Ciudad el 24 de marzo de 2009. Hubo dos fases de aportaciones de entidades ciudadanas y personas individuales. Hubo un dictamen de la tercera fase del Consejo de Ciudad de Barcelona, que fue aprobado en la sesión plenaria del 25 de marzo de 2010.

Corresponde al Ayuntamiento la decisión y responsabilidad sobre la organización, la gestión y el desarrollo de la consulta. Los electores podían votar una de las tres opciones para la transformación de la avenida: opción A (bulevar), opción B (rambla) y opción C (ninguna de las dos anteriores). El Ayuntamiento plantea que, de acuerdo con el documento de Bases, el objeto de la consulta es de dos propuestas alternativas para la transformación de la Diagonal, y diferenciaba entre las propuestas y las opciones de voto.

Durante el proceso, se presentaron a la Comisión de Seguimiento diversas quejas: la Comisión recibió y resolvió cuatro reclamaciones de CiU referentes a diversos aspectos de la consulta: incumplimiento municipal de informar sobre las diversas opciones de la consulta, medios de publicidad y vulneración de la imparcialidad en la difusión de las tres opciones. También hubo una queja del grupo municipal del PPC que hacía referencia a la incorporación de un interventor en cada grupo municipal.

105

Además de ello, las quejas de ciudadanos presentadas al Ayuntamiento y formalizadas por escrito fueron dos. La primera exponía que no estaba de acuerdo con la inexistencia del voto en blanco, con el hecho de que las votaciones no fueran secretas, que no se pudiera acreditar físicamente que se había votado y finalmente con la falta de información respecto de la Mesa y con el registro de quejas en un Punto de Consulta Presencial. La segunda queja se refería a la publicidad discriminatoria del proceso, a la dificultad para tener información sobre la fiabilidad de la consulta y sobre la Mesa, a que se llevara a cabo la campaña durante la semana de la consulta, a la falta de interventores y a los errores técnicos. Por último, impugnaba la totalidad de la consulta.

Es preciso destacar que se trataba de una consulta ciudadana electrónica y no de un proceso electoral. Por otro lado, en la web del Ayuntamiento se podía consultar la composición de los miembros de la Mesa, y sus funciones estaban detalladas en el documento de Bases publicado en la *Gasetta Municipal* de 20 de diciembre de 2009 y en el BOP de 31 de diciembre de 2009. Tanto los documentos como las actuaciones de la Mesa estaban colgados en la web municipal y se podían consultar. Ambas quejas fueron contestadas por la Mesa, a la que se había elevado el correspondiente dictamen de Secretaría General.

Sobre un censo definitivo de participación de 1.414.783 personas participaron 172.161, lo que representa el 12,17 % del censo. El resultado de la consulta fue:

|                               |                  |         |
|-------------------------------|------------------|---------|
| Opción A (bulevar)            | 20.447 personas  | 11,88 % |
| Opción B (rambla)             | 14.236 personas  | 8,28 %  |
| Opción C (ninguna de las dos) | 137.454 personas | 79,84 % |

## VALORACIÓN

La actual Síndica no había tomado posesión del cargo en la fecha en que se inició la votación. Pero considera, tal y como establece la nueva Ley 26/2010, de Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Catalanas, que el Ayuntamiento tiene que fomentar la participación ciudadana en las actuaciones administrativas de su competencia, para recoger las propuestas, sugerencias e iniciativas de la ciudadanía, mediante un proceso previo de información y debate. Por lo tanto, su valoración es que:

- Todo proceso que sea expresión de democracia participativa, como era este, aprobado por el Plenario del Consejo Municipal, y avalado por diversos órganos de participación, tiene que ser recibido favorablemente, pero hay que ponderar el coste de realizarlo.
- El proceso ha querido ser riguroso y de amplio alcance participativo.
- La realización ha tenido incidencias menores que no la invalidan en ningún caso y que pueden imputarse a las innovaciones técnicas introducidas
- Los resultados del pronunciamiento ciudadano deben ser respetados.

106



Título II  
Capítulo 3  
Sección 3.2

# C omunicación y procedimiento administrativo

- A. Atención al público**
- B. Procedimiento administrativo**
- C. Gestión de los servicios públicos**
- D. Responsabilidad patrimonial**

107

En noviembre de 2010 entró en vigor la Ley 26/2010, del 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas Catalanas, que tiene por objeto regular, por un lado, el régimen jurídico de las administraciones públicas catalanas y las especificidades del procedimiento administrativo que le son propias y, por otro lado, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el único ámbito de la Administración de la Generalitat.

No aporta grandes novedades sobre lo que ya estaba legislado por la normativa básica estatal y otras leyes catalanas, pero hay que destacar sus aspectos significativos en el logro de los derechos del ciudadano y en cuanto a la eficacia de la Administración, en particular el énfasis que pone en las finalidades de la Ley, que son

- Hacer efectivos los derechos reconocidos por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico, y garantizar su plenitud, en las relaciones de la ciudadanía con las administraciones públicas de Cataluña.
- Promover una Administración pública ágil, eficaz y eficiente, y hacer accesibles sus relaciones con la ciudadanía, con independencia del soporte que se utilice.
- Mejorar la actuación de las administraciones públicas catalanas mediante la regulación de medidas de simplificación de trámites y procedimientos, para la reducción de cargas administrativas.
- Garantizar la coordinación administrativa, y también la transparencia y objetividad en la actuación de los órganos de las administraciones públicas.

Además, hay que destacar del contenido de la nueva Ley lo siguiente:

- La ratificación de los principios de buena Administración como derecho explícito del ciudadano ante la actuación administrativa (art. 22).
- La referencia explícita al derecho a unos servicios públicos de calidad (art. 23), que incluye el derecho de acceder a ella en condiciones, y a plantear las sugerencias y las quejas relativas al funcionamiento de la actividad económica.
- La promoción de la aplicación de cartas de servicios y otros instrumentos de calidad.
- La regulación del derecho al uso de los medios electrónicos (art. 24).

A pesar de estas apuestas de mejora, también existen vías de cambio no exentas de riesgos, y así, habrá que estar atentos a cómo se desarrolla:

- La aplicación del principio de intervención mínima (art. 33).
- La proliferación de procedimientos en las normativas sectoriales, lo que puede llevar a la involución del principio ideal de un procedimiento administrativo común y simplificado.

En esta sección, la Síndica ha recibido 63 quejas.

### A. Atención al público

Las quejas recibidas este año se ha referido a asuntos como la pérdida de documentos entregados en la Oficina de Atención Ciudadana (OAC) de un distrito, la disconformidad con el cambio de ubicación de un colegio electoral, los criterios utilizados para escoger las lenguas en las que se atiende al público, la disconformidad con las informaciones aparecidas en los medios de comunicación con relación al accidente en el Tibidabo, así como la atención que recibieron los familiares de los afectados, los diferentes criterios que utilizan las OAC para conceder o denegar una tramitación o el largo tiempo de espera únicamente para registrar un documento.

108

En el ejercicio 2009 ya se aprobó el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, así como los reales decretos 3/2010 y 4/2010, de 8 de enero, que regulan, respectivamente, los esquemas nacionales de seguridad e interoperatividad en el ámbito de la Administración electrónica, lo que supone un importante impulso para la consecución de una Administración electrónica efectiva.

El Ayuntamiento de Barcelona, en el año 2005, puso en marcha el sistema IRIS con el objetivo de mejorar la eficiencia y superar las limitaciones del anterior sistema de gestión de quejas y sugerencias. La finalidad del sistema IRIS es la realización del derecho de los ciudadanos a comunicarse con las administraciones públicas a través de medios electrónicos y comporta una obligación correlativa a la ciudadanía y Ayuntamiento.

De acuerdo con la información municipal sobre este sistema, ya han alcanzado la certificación ISO en el uso del sistema IRIS diversos sectores municipales y siete distritos. Esta certificación establece unos indicadores que garantizan la calidad del servicio. Los indicadores, de acuerdo con la información aparecida en la revista *La Municipal*, se refieren básicamente al tiempo de resolución, que no puede superar los 30 días, al porcentaje de devoluciones o de anulaciones y a las reclamaciones de la ciudadanía por las respuestas recibidas del Ayuntamiento.

Gran parte de las quejas que los ciudadanos han presentado en esta Sindicatura sobre el sistema IRIS tienen que ver con este último parámetro. Algunas de ellas no se contabilizan como quejas de atención al público porque el ciudadano, en definitiva, se queja del fondo y no de la forma que ha utilizado para comunicarse con el Ayuntamiento –generalmente las quejas tratan sobre limpieza y mantenimiento de la ciudad.

A pesar de estudiar la materia objeto de la queja, hemos podido comprobar que es cierto que prácticamente todas las respuestas que ofrece el Ayuntamiento a través del sistema IRIS se obtienen en un plazo inferior a 30 días. Ahora bien, únicamente facilitan una información al ciudadano, y no una solución al problema que plantea.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 702/2010. Sistema IRIS de atención al público.

---

Un ciudadano manifestó su malestar por la concentración de locales de ocio en una determinada zona de la ciudad, por las molestias que generaba a los vecinos la falta de civismo de los usuarios de estos locales: suciedad, ruido, etc. En la documentación que aportaron los vecinos, pudimos constatar que en el plazo de casi un año, se habían dirigido en diversas ocasiones al distrito correspondiente utilizando el sistema IRIS y, después de plantear que los servicios de limpieza no son suficientes y sugerir alternativas, como conocedores del espacio, la respuesta que recibían era meramente informativa sobre la planificación de los servicios de limpieza en aquel espacio, y a continuación se destacaba la importancia de que la ciudadanía participe y colabore activamente con el Ayuntamiento para mejorar los servicios municipales.

109

Esta institución es del parecer que la utilización de este servicio no debería ser únicamente para obtener información municipal. El ciudadano quiere soluciones. Debería haber más implicación de los servicios para buscar una solución. Quizás, en este caso concreto planteado, se podría haber realizado una inspección para evaluar si el servicio era suficiente o era necesario reforzarlo en determinados momentos, puesto que, en la respuesta que se da al ciudadano, se menciona que se tiene conocimiento de la problemática que existe en la zona.

Ante estas respuestas continuadas, a pesar de ser rápidas, al ciudadano se le genera la sensación de que no está situado en el centro de la actividad administrativa. El ciudadano lo que quiere es que el Ayuntamiento realmente lo escuche y realice acciones dirigidas a dar una respuesta más operativa que informativa.

Para poder valorar el grado de éxito de este servicio, está bien utilizar criterios de celeridad de respuesta, pero también habría que tener en cuenta el resultado de la gestión y la satisfacción del ciudadano.

---

Expediente n.º 301/2010. Atención al público en una OAC.

---

Un ciudadano comunicó a esta Sindicatura que acudió a la OAC de la plaza Sant Miquel para solicitar el certificado de residencia de los hijos de su pareja, con los que convive, tal y

como constaba en el Padrón Municipal de Habitantes. A su petición acompañó su NIE, el original del documento de identidad de la madre, de nacionalidad francesa, y el original del Libro de Familia. Fue atendido por una trabajadora que lo informó de que no podía facilitarle el documento requerido y únicamente le extendió un certificado de convivencia, dado que le faltaba la autorización expresa de la madre de los menores. Volvió más tarde con un impreso municipal de autorización debidamente cumplimentado y entonces lo atendió otra trabajadora. El ciudadano afirmaba que, cuando se estaba realizando el trámite, la persona que lo había atendido la primera vez intervino y evitó que el trámite se llevara a cabo. El director de la oficina lo informó de que en la autorización solamente constaba el NIE de la madre y que faltaba el número de la tarjeta francesa. También le dijo que la firma de la autorización no era válida porque estaba falsificada. Posteriormente, se dirigió a la OAC de otro distrito, donde entregó la misma documentación, y donde le facilitaron el documento de residencia que solicitaba.

Consultado el Ayuntamiento sobre este hecho, nos manifestó que faltaba un dato y que se exige que la firma de autorización sea similar a la del documento identificativo correspondiente. No conocían si en la presentación que se hizo en la OAC del distrito se incluyó el dato que faltaba. En cuando a la apreciación de la firma, informaron de que se trataba de un tema subjetivo y posiblemente la funcionaria entendió que la firma correspondía a la de la titular.

Desde esta institución, a pesar de existir una contradicción entre la versión de las dos partes, lo que no parece razonable es que en una OAC, presentando una documentación idéntica, se realice el trámite sin ningún tipo de problema y en otra se deniegue a causa de una percepción subjetiva.

Con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, los criterios tienen que ser el máximo de objetivos y, en este caso concreto que se planteó, si existía la certeza de un vicio de consentimiento, se debería haber podido acreditar a través de la copia del documento que se consideró nulo, con el fin de motivar la negativa municipal a realizar el trámite, de acuerdo con las exigencias normativas.

110

## **B. Procedimiento administrativo**

Nuevamente, en este año 2010, de la misma forma que en años anteriores, las quejas siguen estando referidas principalmente al silencio administrativo, a la dilación en el procedimiento y a otras malas prácticas administrativas.

En este apartado sobre procedimiento administrativo, únicamente se han tratado aquellas quejas en las que el ciudadano manifestaba su disconformidad en cuanto al procedimiento, pero hay que señalar que en la mayoría de quejas formuladas en esta institución existe una incidencia procedimental tratada en la resolución de los correspondientes expedientes, que se refieren a diferentes ámbitos, en los que se cuestionaba el fondo y no la forma.

## **EXPEDIENTE ILUSTRATIVO**

---

Expediente n.º 194/2010. Procedimiento administrativo y muerte de la interesada.

---

Un ciudadano manifestó que compartía una cuenta corriente con una hija suya que murió en el año 2006. El Instituto Municipal de Hacienda (IMH) embargó la cuenta con motivo de la

tramitación de unas sanciones de tráfico imputadas a su hija, como titular del vehículo, a causa de unas infracciones que habían sucedido después de su muerte.

Después de interponer los correspondientes recursos y adjuntar el acta de defunción de su hija, el Ayuntamiento no solamente no los resolvió sino que practicó otro embargo.

La Síndica de Greuges pidió información sobre la respuesta que se daría a los recursos presentados por el ciudadano y qué efectos tendrían las sanciones impuestas y notificadas a una persona difunta.

El IMH informó de que, en las fechas en que se habían impuesto las sanciones, la finada constaba como titular del vehículo y durante la tramitación de los expedientes sancionadores no se realizó ningún recurso y no fue hasta el momento de ejecutarse el embargo que el interesado formuló seis recursos de alzada. El IMH acordó anular las multas y dejar sin efectos los expedientes sancionadores iniciados; dado que las multas figuraban cobradas, se requeriría al interesado que facilitara la documentación necesaria para proceder al retorno económico.

La Síndica valoró que, efectivamente, no se había dado cumplimiento al deber de comunicar el cambio de titularidad del vehículo, pero, a pesar de ello, el interesado había presentado seis recursos de alzada y había acreditado la defunción de la titular del vehículo, sin que el IMH resolviera de forma expresa. Fue después de la intervención de esta institución, 1 año y 8 meses más tarde, que se dictó una resolución en la que se anulaban las actuaciones. Así mismo, se recordó al IMH la obligación de dar respuesta a los ciudadanos y de dictar resolución expresa en todos los procedimientos iniciados.

Sobre este recordatorio, el IMH comunicó a la Síndica que ya se había acordado estimar las pretensiones del recurrente y anular los expedientes sancionadores. También nos manifestaron que el gran volumen de peticiones, reclamaciones y/o recursos presentados por los ciudadanos (por encima de 300.000 anuales), junto con la necesidad de valorar convenientemente cada una de estas solicitudes y efectuar las oportunas comprobaciones, comportaba que en algunos casos se produjera una demora en la resolución de la cuestión planteada por el interesado. Por último, la comunicación del Instituto añadía que la demora no comportaba una situación de indefensión para el interesado dado que el ciudadano tiene la posibilidad de formular el correspondiente recurso a una instancia superior.

111

## VALORACIÓN

En el caso expuesto, se recordó al IMH la obligación que tiene de dar respuesta a los ciudadanos y de dictar resolución expresa en todos los procedimientos iniciados. La Síndica reconoce, tal y como se ha dicho en otro apartado de este informe, el gran volumen de trabajo y la buena calidad del trabajo realizado, pero tiene que ratificarse en la necesaria resolución de todos los expedientes y evitar el silencio administrativo; así mismo, la Síndica considera que no es ninguna justificación que no exista indefensión, porque, si bien teóricamente es así, el mero hecho de obligar a un ciudadano a acudir innecesariamente a defenderse en un juzgado, ya es un maltrato que debe ser evitado, dotándose de todos los recursos humanos y materiales necesarios para resolver los expedientes.

Otro ejemplo en el que confluyen diversas prácticas desaconsejadas y que han tenido continuación es el de una queja que ya se expuso en el informe anterior, y que se enfocó desde la vertiente del uso de la vía pública, pero que tenía una incidencia procedimental importante.

El año pasado, resolvimos la queja de una ciudadana que manifestaba estar en desacuerdo con la ubicación de un quiosco de prensa, por considerar que no se ajustaba a

la normativa urbanística, que regula la instalación de este tipo de elementos en función del ancho de la acera, y que tampoco cumplía con el interés público que justifica esta actividad, que es el de permitir el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y a la diversidad de prensa, puesto que el quiosco objeto de la polémica permanecía cerrado desde hacía años. A pesar de no ofrecer un servicio de venta al público, sí que se actualizaba la publicidad, por la que obtenía unos ingresos superiores a los que tenía que abonar por la tasa municipal. En aquella ocasión, se estimó la queja porque el Ayuntamiento no había aplicado adecuadamente los principios de legalidad, eficacia, objetividad y celeridad que tienen que regir la actuación municipal porque, después de 10 años de haber iniciado el procedimiento de oficio, el quiosco seguía en el mismo lugar e incumpliendo la normativa, y el Ayuntamiento lo consentía sin actuar de acuerdo con su propio dictado. Ya en el año 2005, una sentencia judicial había decidido que el Ayuntamiento no había dictado resolución expresa dentro del plazo legalmente establecido. Después de la intervención de la Sindicatura, los órganos competentes en la materia iniciaron los trámites de traslado del quiosco. Solicitamos que se mantuviera informada la Sindicatura de la evolución del expediente y del cumplimiento de las gestiones previstas en la información municipal aportada, según la cual se había iniciado un nuevo expediente de traslado y estaba previsto hacerlo efectivo durante el mes de diciembre de 2009; en caso contrario, en el mes de marzo de 2010 se podría revocar la licencia y retirar el quiosco. Ante el silencio municipal, la Sindicatura insistió en obtener información sobre el cumplimiento de la previsión de la actuación municipal. La respuesta municipal consistió en relatar que, en fecha de 30 de diciembre de 2009, se aprobó la resolución de incoar un expediente para el cambio de emplazamiento, resolución que fue notificada al titular de la actividad el 19 de enero de 2010. Este presentó alegaciones contra el expediente de traslado una vez transcurrido el plazo legal establecido para hacerlo, que eran similares a las presentadas en otra ocasión. A pesar de la extemporaneidad, y la similitud con otras alegaciones que habían sido desistidas, se decidió analizarlas, dado que solamente solicitaba que se le adjudicara otra ubicación. Se dio traslado de la petición al Distrito para que informara sobre la ubicación futura del quiosco, dada su competencia. Dado que ya había transcurrido mucho tiempo desde el inicio del expediente (que recordemos que ya se incoaba por segunda vez), se produjo la caducidad, lo que motivó volver a iniciar el procedimiento de traslado. Una vez el Distrito decidió el nuevo emplazamiento, por Decreto de 23 de marzo de 2010, se desestimaron las alegaciones efectuadas por el interesado y se ordenó el traslado. Por último, por indicaciones de los Servicios Jurídicos Centrales, y para una mayor efectividad jurídica en la orden de traslado, había que rectificar el Decreto de 23 de marzo de 2010 en el sentido de precisar exactamente el lugar donde había que ubicar el quiosco y con la advertencia de que, si seguía cerrado, podría comportar la resolución de la licencia. Por último, después de intentar notificar la resolución al titular, se procedió a la inserción del anuncio en el BOP, el 18 de junio de 2010 y, dado que el titular, en el plazo establecido, no llevó a cabo el traslado, el Ayuntamiento procedió a su retirada en fecha 30 de julio de 2010. En estos momentos, el quiosco está en un almacén, donde estará custodiado durante un tiempo.

112

Esta Sindicatura consideró que la tramitación se había realizado con diversos desajustes, como la aceptación de alegaciones extemporáneas, diversas caducidades del expediente, rectificaciones de decretos, etc. Es evidente que se dieron múltiples y reincidentes errores en la tramitación, lo que comportó una innecesaria dilación procedimental que estuvo muy alejada de los principios de objetividad, eficacia, coordinación y rigor que debería regir la acción de la Administración, dado que los hechos ponen en evidencia que después de 5

años del dictado de una sentencia y de más de 10 años desde el inicio del oficio del primer expediente de traslado, el quiosco seguía en el mismo sitio y seguía cerrado, y, por lo tanto, sin dar el servicio por el cual había sido concebido. El interés del titular del quiosco, a pesar de tenerlo cerrado, tuvo una prevalencia a lo largo de todos aquellos años ante los intereses generales y la buena Administración.

El Ayuntamiento, en toda su actuación, ha de tener bien presente que el procedimiento administrativo es la vía formal de todos los actos para llegar a la consecución de un fin, y que debe ser seguido de forma estricta, ya que supone la garantía para los ciudadanos de que la Administración no actuará de forma arbitraria y discrecional, sino que sigue las pautas del procedimiento administrativo que el ciudadano puede conocer y, por lo tanto, no se generará indefensión y cumplirá con las expectativas y aspiraciones que los ciudadanos deben tener aseguradas en su relación con la Administración. El incumplimiento de las normas procedimentales puede suponer una limitación de los derechos y garantías del ciudadano. Al mismo tiempo, la garantía de que se sigue el procedimiento de forma rigurosa da un plus de calidad a la actuación administrativa.

### C. Gestión de los servicios públicos

Las quejas formuladas durante este año 2010, y que tenían relación con la gestión de los servicios públicos por parte de operadores privados, han sido relativas a los Serveis Funeraris de Barcelona, S.A. También, representantes de las entidades del tercer sector pidieron a esta institución que intercediera para que el Ayuntamiento no facturara el IVA a las empresas contratadas y que estuvieran exentas de dicho impuesto.

113

### EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 504/2010. Servicios funerarios.

---

Una de las quejas que han sido tramitadas desde esta institución es la presentada por un ciudadano que mostraba su disconformidad con la dinámica de funcionamiento de Serveis Funeraris de Barcelona, S.A., (SFBSA). El promotor de la queja manifestaba que se dirigió a Serveis Funeraris de Barcelona por la muerte de su padre y en el momento del entierro, por error, exhumaron los restos de uno de los familiares que ocupaba uno de los espacios para enterrarlo junto con su padre, a pesar de que disponían de tumbas libres. Ello retrasó 2 horas el entierro e impidió que algunas personas pudieran asistir al acto.

En el momento de efectuar el pago, observó que los gastos del servicio de exhumación del otro familiar estaban incluidas en el importe total y tuvo que solicitar que los descontaran por razones obvias. Así lo hicieron.

El promotor de la queja manifestó que, a este incidente, se sumaron otros hechos puntuales, como que a su padre lo enterraron con una cruz de plata que valía 50 euros, sin que en ningún momento se les hubiera preguntado si la querían.

El ciudadano considera que, en el momento de realizar la entrevista con Serveis Funeraris de Barcelona, se da información de poca trascendencia (ornamentos, música, esquelas, etc.) pero no se habla de otras cuestiones que sí son importantes, como es dónde hay que enterrar a la persona.

Desde Serveis Funeraris de Barcelona imputaron a un mal entendido este defecto en la prestación del servicio, y se aseguró que la información que facilitan al familiar comprende

el desarrollo del servicio y el ofrecimiento de los servicios que consideran más idóneos para ellos.

La Síndica recomendó que se vigilara que el dominio de una empresa privada en Serveis Funeraris de Barcelona, S.A., no derive en una desviación del interés general y que se establezcan mecanismos legales que garanticen los derechos de los usuarios del servicio, como el de regular la obligatoriedad de emitir un presupuesto detallado antes de la realización del servicio.

---

Expediente n.º 440/2010. Entidades de iniciativa social y contratación administrativa.

---

Otra de las quejas manifestadas a esta institución es la proveniente de los representantes de las entidades del tercer sector. Pedían la posibilidad de descontar el IVA a los adjudicatarios de contratos que estén exentos del pago de este impuesto (establecimientos privados de carácter social). Esta misma cuestión ya se había planteado a la Sindicatura en el año 2008, y entonces ya se valoró que se trataba de una problemática que afectaba al conjunto de la Administración pública, puesto que se trataba de la aplicación de una norma de carácter general. A pesar de ello, se intercedió para que, desde Acción Social y Ciudadanía, se planteara la cuestión a la Dirección General de Tributos; así se hizo, pero no se obtuvo una respuesta que favoreciera el interés de este grupo de entidades.

Los promotores de la queja también se han dirigido a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya y se tiene noticia de que, desde el Parlament de Catalunya, un grupo parlamentario instó al Gobierno central a impulsar y realizar actuaciones para promover una modificación normativa de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, y de la Ley 37/1992, sobre el impuesto del valor añadido, con relación a los procedimientos de contratación pública en los que intervienen licitadores exentos de IVA. Después de consultar la evolución de esta iniciativa, se ha constatado que el último trámite realizado ha sido la declaración de decaimiento de la petición por finalización de la legislatura. Con la constitución del nuevo Parlament, habrá que seguir insistiendo en la petición.

114

## VALORACIÓN

Los servicios públicos tienen una importante trascendencia social y económica, tanto por su función como por el hecho de que sean susceptibles de explotación por empresarios particulares. El hecho de no estar bien resuelto el binomio legalidad-eficacia da pie a que se ponga en manos de un gestor privado un servicio que es público.

De acuerdo con el artículo 102 de la Ley de Contratos, los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales sobre la ejecución del contrato, siempre y cuando sean compatibles con el Derecho. Estas condiciones de ejecución pueden referirse a consideraciones de tipo social, con la finalidad de promover el trabajo para personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar desigualdades de género, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, etc. Además, la Disposición Adicional Sexta recoge la posibilidad de que, en caso de empate, el criterio de responsabilidad social corporativa sirva para inclinar la balanza.

En el marco de esta voluntad legislativa, consideramos necesario que el Ayuntamiento de Barcelona pueda instar a la Administración central a la necesaria regulación para que, en la contratación administrativa, no se perjudique las empresas que están exentas del IVA.

Otra forma de prestar el servicio público es la gestión a través de una sociedad de economía mixta, tal y como sucede con Serveis Funeraris de Barcelona, S.A. A pesar de que esté considerado legalmente como un servicio esencial de interés general, a partir del Decreto Ley 7/1996, sobre Medidas Urgentes de Carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica, se acordó que los servicios funerarios pudieran ser prestados, en régimen de libre concurrencia, por la iniciativa privada, aunque sometida a la intervención municipal. Tradicionalmente, los servicios funerarios de Barcelona eran gestionados como un servicio público de competencia municipal por una empresa de capital 100 % público. Esta situación cambió en el año 1997, cuando entró en vigor la normativa de liberalización del sector. Entonces, el Instituto Municipal de los Servicios Municipales de Barcelona se transformó en la sociedad mercantil Serveis Funeraris de Barcelona, S.A., y un año más tarde, el Grup Mèmora, de capital privado, entró a formar parte de la propiedad con la compra del 49 % de las acciones. Se trataba de una empresa de servicios y, como tal, se tenía que regir por los mismos criterios de gestión, productividad y marketing que el resto de las empresas. Recientemente, el Ayuntamiento de Barcelona ha aprobado la enajenación del 36 % de sus acciones a Serveis Funeraris de Barcelona y únicamente mantiene un 15 %.

Precisamente, coincidiendo con este momento, un ciudadano presentó la queja referida en este apartado. Al resolverla, la Síndica mostró preocupación por el hecho de que el Ayuntamiento tenga una posición minoritaria en el accionariado de esta sociedad de economía mixta, dado que considera que la dominación de una empresa privada, que tiene ánimo de lucro, puede derivar en una tendencia a superponer el interés particular al interés general. Además, se trata de un servicio que se ofrece al usuario en un momento muy delicado de su vida, en el que debe tomar decisiones apresuradas y que afectan a sus intereses económicos, porque los costes de este servicio suelen ser muy elevados. Por ello, consideró que debían establecerse mecanismos que no permitieran un abuso de la vulnerabilidad de los usuarios. La actual Ordenanza Reguladora de los Servicios Funerarios de Barcelona ya regula el Estatuto del Usuario pero, por ejemplo, no recoge la obligación de la empresa de emitir un presupuesto detallado antes de la realización del servicio, con el fin de que el usuario no se encuentre con situaciones imprevistas. Además del buen trato que se dispensa, sería conveniente que se dictaran medidas que garanticen suficientemente que el ciudadano obtendrá una información veraz, objetiva y suficiente.

115

#### **D. Responsabilidad patrimonial**

Las quejas recibidas en materia de responsabilidad patrimonial son, principalmente, solicitudes de información relativas a los requisitos necesarios para formular una demanda por incidentes sufridos en la vía pública o en instalaciones municipales, si bien, en algún caso, no han sido de competencia municipal.

#### **EXPEDIENTE ILUSTRATIVO**

---

Expediente n.º 433/2010. Responsabilidad patrimonial.

---

En el año 2008 un ciudadano presentó una queja por la demora en resolver un expediente de responsabilidad patrimonial por un accidente que sufrió en una biblioteca municipal; la

Sindicatura estimó la queja por el tiempo transcurrido a dar respuesta y pidió al Distrito que se prosiguiera la tramitación del expediente hasta llegar a la resolución definitiva.

La resolución fue desestimatoria pero el ciudadano consideró que el expediente tenía defectos de fondo puesto que, según él, la directora de la biblioteca no presencié el incidente y, además, el informe que presentó no se ajustaba a la verdad, tampoco se practicó la prueba solicitada, consistente en el testimonio de dos trabajadores que sí presenciaron el accidente.

En el mes de mayo de 2009 el ciudadano presentó un recurso de reposición, pero todavía no había recibido ninguna respuesta.

La Sindicatura reabrió la queja y pidió al Distrito copia del expediente y la respuesta debida al recurso de reposición presentado por el ciudadano.

El Distrito envió copia del expediente de responsabilidad e informó de que el recurso de reposición ya había sido resuelto con carácter desestimatorio y que estaba pendiente de ser notificado al ciudadano.

A la vista del expediente, la Sindicatura estimó la queja puesto que el expediente se había resuelto con un único informe, el de la directora de la biblioteca, y no se habían citado los testimonios que había propuesto el ciudadano, lo que le había generado indefensión.

Se ha recomendado al Distrito que revise el expediente, que lo complete con la declaración de los testimonios y que informe a esta Sindicatura de la resolución definitiva de este.

## VALORACIÓN

El principio de la responsabilidad patrimonial viene definido en el artículo 106 de la Constitución Española, en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Reglamento de Procedimiento en Materia de Responsabilidad Patrimonial, que tiene por objetivo desarrollar los mecanismos de tramitación de los expedientes, tanto de oficio como a instancia de parte, con las máximas garantías jurídicas para el ciudadano que se siente perjudicado por cualquier actuación, normal o anormal, de la Administración.

116

El artículo 9, relativo a la práctica de la prueba, establece que únicamente podrán ser rechazadas las pruebas propuestas por los interesados cuando sean improcedentes o innecesarias mediante una resolución expresa.

El rigor profesional en la tramitación de los expedientes, la observación de la legalidad vigente y también una cierta sensibilidad jurídica son elementos imprescindibles para tramitar un expediente de responsabilidad patrimonial, y el instructor tiene que solicitar todos los informes que se consideren apropiados y practicar las pruebas solicitadas por el ciudadano, dado que un único informe técnico es insuficiente para determinar la propuesta de la compañía aseguradora y, sobre todo, para fundamentar la resolución final.

Hay que señalar que el caso planteado y otros similares hacen referencia a pequeños incidentes y muchas veces la reparación moral es tanto o más importante que la indemnización a percibir dado que la interposición de un recurso contencioso administrativo supondría un coste económico que no todos los ciudadanos pueden asumir, y es el instructor del expediente el responsable de valorar estas circunstancias y tramitar el expediente con celeridad y eficacia pidiendo todos los informes requeridos y citando a los testimonios que pueden ofrecer una versión clarificadora de los hechos.

No podemos olvidar que el seguimiento del procedimiento vertebró la garantía ciudadana y la de la misma Administración; por lo tanto, es esencial evitar el exceso de discrecionalidad y respetar el ordenamiento jurídico sin ahorrar garantías procedimentales.

Finalmente, hay que recordar una vez más la necesidad de desterrar la mala práctica del silencio administrativo puesto que el reclamante tiene derecho a obtener una resolución expresa que le permita conocer los motivos de la resolución, para que, así, pueda actuar conforme a sus intereses con el máximo de garantías; por último, esta Sindicatura vuelve a solicitar una tramitación más ágil de los procesos administrativos como práctica básica de una buena Administración y, también, porque una demora excesiva y no fundamentada puede dar lugar, de por sí, al derecho a indemnizar.



Título II  
Capítulo 3  
Sección 3.3

## A ctividad económica, licencias y tributos

- A. Actividad económica**
- B. Tributos**
- C. Licencias de actividad**
- D. Sección Especializada de Licencias**

118

La Constitución reconoce la libertad de empresa dentro del marco de la economía de mercado, y dispone que los poderes públicos garantizarán y protegerán el ejercicio de aquella y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y la planificación.

También establece que todo el mundo tiene que contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

Otra norma constitucional de primer orden es que el gasto público debe contener una asignación equitativa de los recursos públicos y la programación y la ejecución deben responder a criterios de eficiencia económica.

En esta sección, la Síndica ha recibido 92 quejas.

## A. Actividad económica

Los asesoramientos han sido por desacuerdo del ciudadano con las cuotas de las compañías de seguros, por las actuaciones de las compañías telefónicas y las entidades bancarias, así como por la de una agencia de viajes, por la discriminación salarial, por el importe del recibo del agua, por problemas de los consumidores y sobre el derecho de huelga y la actuación de los piquetes el día de la huelga general.

### EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Expediente n.º 456/2010. Seguro de un local abierto al público.

---

Un ciudadano se quejó porque unos agentes de los Mossos d'Esquadra se presentaron en su local de ocio nocturno, el día 5 de noviembre de 2008, y efectuaron una inspección, levantaron el acta correspondiente y le pidieron los recibos de pago de la póliza de seguros. Dado que el local estaba lleno y el interesado estaba solo para atender a los clientes, no pudo encontrar la documentación solicitada, y los agentes le indicaron que disponía de 15 días para presentarla; así lo hizo, pero, a pesar de ello, le impusieron una sanción.

El distrito donde estaba ubicado el local incoó un expediente sancionador por una presunta infracción consistente en no disponer en el local de los recibos de pago de la preceptiva póliza de seguros, la infracción aparece tipificada como grave y se puede sancionar con un importe máximo de 6.010,12 euros; en el pliego de cargos se indicaba que el interesado había presentado los recibos de pago, lo que no desvirtuaba la infracción inicial; el ciudadano presentó alegaciones y el instructor del expediente dictó una propuesta de resolución en la que desestimaba las alegaciones pero consideraba como un atenuante la falta de intencionalidad, dado que el recibo había sido aportado, y sancionó la infracción con el importe mínimo de 601,01 euros, que es el máximo de una infracción tipificada como leve. La Sindicatura consideró que la actuación municipal había sido ajustada a derecho puesto que, en el momento en que se levantó el acta de inspección, el ciudadano titular del local no presentó los recibos de pago de la póliza de seguros, documentación que, obligatoriamente, tenía que encontrarse en el local donde se ejercía la actividad. El expediente sancionador había sido correctamente tramitado, y se ha tenido en consideración la falta de intencionalidad; aun así, y dado que, en este caso, la póliza de seguros se encontraba en el local y los recibos fueron presentados dentro de los 15 días dados de plazo, la Sindicatura propuso que se revisara el expediente y se aplicara una sanción menor.

El Distrito respondió e indicó que se había admitido la falta de intención dolosa, pero, puesto que la infracción estaba tipificada como grave, se aplicó la franja más baja de las sanciones prevista, que coincide con la más alta para las infracciones leves.

119

### VALORACIÓN

Entendemos, y así lo manifestamos en la resolución, que el expediente había sido correctamente tramitado y se había valorado la falta de intencionalidad para aplicar el tramo más bajo de la sanción a una falta grave, pero consideramos que el principio de proporcionalidad, en el que tiene que fundamentarse la potestad sancionadora, no se había aplicado correctamente y se podría haber tipificado la infracción como leve y, dentro de la franja económica establecida para este tipo de infracciones, se podría haber podido aplicar una sanción de menor coste.

## B. Tributos

Una parte significativa de los asesoramientos ha consistido en ofrecer información para presentar recursos ante la Administración, por diferentes aspectos relacionados con el impuesto de bienes inmuebles, el impuesto de vehículos de tracción mecánica o el impuesto de actividades económicas, también por el cobro del impuesto de los vehículos de tracción mecánica (IVTM) cuando el vehículo había sido vendido o desguazado, sobre la retroactividad de la exención del IVTM en el caso de discapacidades y por el embargo por tasas y precios públicos sin previa notificación.

### EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Expediente n.º 422/2010. IVTM.

---

Un ciudadano se quejó porque en el año 2008 recibió una comunicación de la Agencia Tributaria de una población fuera de Barcelona en la que lo informaban de que, como consecuencia de las deudas tributarias con otras administraciones, le deducían una cantidad correspondiente al pago del IRPF. El ciudadano averiguó que las deudas eran con el Instituto Municipal de Hacienda por el impago del impuesto de vehículos de tracción mecánica de un vehículo; este impuesto se abonaba en la población donde el vehículo estaba dado de alta. El ciudadano entregó un escrito al Instituto Municipal de Hacienda al que adjuntaba el historial del vehículo emitido por la Dirección de Tráfico, pero no recibió ninguna respuesta; por este motivo, contactó telefónicamente con el Instituto dos veces y, dado que no recibió ninguna respuesta concreta, les entregó un nuevo escrito. En el año 2009 recibió un nuevo escrito de la Agencia Tributaria en el que lo informaban de que, como consecuencia de la deuda tributaria, en el pago del IRPF, no resultaba cantidad líquida a su favor.

A raíz de la intervención de esta Sindicatura, el Instituto Municipal de Hacienda revisó el expediente y dio respuesta al ciudadano, anuló las cuotas de los ejercicios del IVTM que ya habían sido abonadas en otra ciudad e inició un expediente de devolución de ingresos indebidos más los correspondientes intereses de demora.

120

### VALORACIÓN

Hay que subrayar que el Instituto Municipal de Hacienda ha valorado y ha aplicado la recomendación hecha por esta Sindicatura en el sentido de reconocer la concesión de la exención del IVTM para las personas con discapacidad, con efectos anteriores a la fecha de formalización de la petición ante el Ayuntamiento, si se dan los dos requisitos jurídicos personales para solicitar la exención: reconocimiento oficial de la discapacidad y titularidad exclusiva del uso del vehículo.

Hay que insistir en la conveniencia de mejorar las relaciones de confianza con el ciudadano y de analizar y estudiar las alegaciones y recursos para dar una respuesta argumentada y motivada, en un plazo razonable, para evitar atrasos que pueden perjudicar al ciudadano tanto en sus intereses legítimos como en una pérdida de tiempo, elemento tan valioso para los ciudadanos como para la propia Administración.

Recordemos, por último, que la Síndica de Greuges supervisa posibles errores de los trámites procedimentales, como podrían ser los expedientes mencionados, dado que es el Consejo Tributario el que tiene la competencia sobre el alcance de la normativa aplicable y es el encargado de emitir dictámenes sobre los recursos de los contribuyentes en materia de gestión, inspección y recaudación de tributos.

### C. Licencias de actividad

A lo largo del año 2010, las quejas dirigidas a esta institución y que tenían que ver con las licencias de actividad han sido motivadas por la lentitud de los trámites burocráticos para obtener una licencia de actividad; por el dictado de una resolución de levantamiento de precinto; por las protestas de unos vecinos por la pasividad municipal ante denuncias de ejercicio de actividades de hostel sin autorización municipal; por la lentitud en la revocación de una licencia de actividad que había sido concedida a pesar de ser disconforme con el Plan de Usos de Establecimientos de Pública Concurrencia vigente, o por la protesta de unos vecinos por la instalación de unos conductos de evacuación de humos en una actividad; porque consideran que estos humos son excesivos e impropios de una zona residencial.

### EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Expediente n.º 157/2010. Licencia de actividad.

---

121

En una de las quejas formuladas, el promotor manifestaba su disconformidad por la lentitud en que el Ayuntamiento de Barcelona realiza los trámites para la concesión de una licencia de actividad y el desánimo que comportaba este hecho a los ciudadanos que intentan iniciar una actividad.

El ciudadano manifestaba que actuaba en representación del propietario de un inmueble que había llegado a un acuerdo de arrendamiento de larga duración con una empresa para que adecuara el inmueble y le diera un uso de hostel y cafetería restaurante en los bajos. Después de diversas gestiones con las administraciones, estas indicaron al arrendatario que posiblemente se podría avanzar el inicio de las obras si se presentaba primero una petición de licencia para la cafetería restaurante y más adelante para el resto del edificio. El 23 de septiembre de 2009, la empresa presentó en el Ayuntamiento de Barcelona la petición de la licencia para la cafetería restaurante, y el 2 de octubre del mismo año abonó los impuestos y tasas correspondientes. A finales de enero de 2010, desde el Distrito lo informaron de que el expediente se enviaría a la Ponencia para que siguieran su tramitación. Un mes después, desde la Ponencia dijeron que el expediente se había extraviado, posiblemente en el trámite del traslado, puesto que no lo localizaban. Unos días más tarde, se aclaró que todavía no había salido del Distrito porque tenía que supervisar un técnico. A mediados de febrero, el expediente llegó a la ponencia y lo informaron de que la última semana de febrero ya volvía a estar en manos del Distrito. Hasta principios de marzo, no pudo contactar con la persona responsable de la gestión en el Distrito, y entonces le explicaron que la oficina estaba desbordada de trabajo y que había muchos otros expedientes igualmente pendientes de despachar, y que, por lo tanto, podría tardar unas semanas más antes de iniciarse los trámites.

En el momento de redactar este informe, el Distrito todavía no nos ha dado respuesta sobre el curso que había seguido el expediente de licencia de actividad ni si este se había ajustado a unos plazos razonables.

Con relación a estos plazos, es preciso decir que, según consta en los indicadores mensuales de la Dirección de Licencias, existe un importante desnivel entre los distritos en cuanto a la media de días para resolver una licencia de actividad. Así, el tiempo más alto que se recoge es el del Distrito de Sarrià - Sant Gervasi, que es de 1.041 días, con un número de solicitudes de 246, y el más bajo corresponde a Sants-Montjuïc, con 192 días de media y un total de 245 solicitudes. Estos datos corresponden a la media acumulada de enero a junio de 2010. El global del Ayuntamiento de enero a junio de 2010 es de 2.440 solicitudes de licencias de actividad, con una media de días de resolución por licencia 530 días.

La Ley 3/1998, de Intervención Integral de la Administración Ambiental, ha supuesto, en la práctica, muchas dificultades para poder ejercer algunas actividades (sobre todo pequeñas y medianas).

Actualmente, se ha aprobado la Ley 20/2009, de 4 de septiembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades, que está vigente desde el 11 de agosto de 2010, y que incorpora algunas novedades respecto de la legislación anterior, como:

- Se limita a los temas ambientales, y deja fuera de su alcance el resto de materias, como la seguridad y la salud de las personas.
- Reclassifica las actividades, de forma que la mayoría de estas pasan a un régimen de comunicación sin haber dispuesto de autorización.
- Las renovaciones de las autorizaciones solamente son obligatorias para una pequeña parte de las actividades, y se alarga el periodo para muchas de estas.
- Los controles periódicos para muchas actividades no será necesario, y para las actividades en que lo sea, se alarga el periodo entre controles.

122

Todo ello se traduce en un menor control administrativo de la actividad y, por lo tanto, tiene que facilitar el procedimiento para poder ejercer una actividad. En definitiva, y en el contexto de crisis que se vive, tiene que facilitar la actividad empresarial y fomentar la capacidad de los empresarios más emprendedores.

Ahora, el Ayuntamiento de Barcelona tiene que adaptar la Ordenanza Municipal de Actividades y de Intervención Integral en la Administración Ambiental (OMAIIAA) a la nueva normativa, y, entre tanto, se siguen los criterios y las instrucciones dictados desde la Administración autonómica para la tramitación de las licencias ambientales.

## EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Expediente n.º 399/2010. Licencia para una actividad de acción social.

---

En el año 2009, una ciudadana se dirigió a esta institución para denunciar la falta de resultados de la actuación municipal ante las quejas que los vecinos de un inmueble habían presentado porque en él se llevaba a cabo una actividad de vivienda tutelada que

funcionaba sin la preceptiva licencia municipal. En aquella ocasión, el Distrito de Sant Andreu nos informó de que se había realizado una inspección y, al comprobar que no se disponía de licencia, el titular de la actividad había presentado toda la documentación requerida para obtenerla. También, desde el Departamento de Atención a Personas Vulnerables, que depende de la Dirección de Servicios Sociales, nos habían informado de que el titular de la actividad disponía de aquella vivienda y la destinaba a cubrir el alojamiento y la alimentación de personas sin techo por un periodo medio de estancia de 6 meses, con el seguimiento de profesionales especializados.

Después de esta primera intervención, la promotora de la queja se puso nuevamente en contacto con esta Sindicatura para comunicarnos algunos incidentes que se habían producido con los residentes de aquella vivienda tutelada y pedirnos si desde el Distrito se había realizado alguna inspección y qué profesionales se responsabilizaban del seguimiento de las personas alojadas.

A raíz de esta nueva solicitud, se reinició la supervisión de aquel asunto y se solicitó al Distrito la vista del expediente administrativo relativo a la licencia de la actividad y a la Dirección de Servicios Sociales la copia del contrato o convenio suscrito con la empresa titular de la vivienda, así como la información del protocolo de control y seguimiento de los usuarios de la vivienda tutelada. También, después de comprobar que el servicio no constaba inscrito en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales de la Generalitat de Catalunya (RESES), preguntamos cuál era la causa de la falta de inscripción. De la información facilitada por el Distrito, resultó que en el año 2009 se había realizado una inspección en la que se comprobó que en ella se desarrollaba la actividad de vivienda tutelada y que se trataba de una vivienda de 108 m<sup>2</sup> que disponía de cinco habitaciones para unas 18 o 20 personas, cocina, comedor y lavabos. En el momento de la inspección, había una persona responsable del centro que también vivía en el piso. Se pudo comprobar que las obras realizadas eran las propias para habilitar el piso como centro de acogida. Con motivo de la primera queja presentada a la Síndica de Greuges, se realizó una nueva inspección y se comprobó que la actividad había cambiado de nombre, a pesar de que el gerente seguía siendo el mismo. En esta segunda ocasión, en el momento de la inspección se encontró al responsable, que no mostró ninguna identificación, y seis adultos y cinco niños como usuarios. El Distrito elaboró un informe para realizar un seguimiento posterior para la comprobación de la actividad.

En cuanto a la información proporcionada por Servicios Sociales, el Ayuntamiento no tenía ningún convenio de colaboración firmado con la empresa responsable del piso, a pesar de que asumía los gastos de ocupación del piso a través de la tramitación de ayudas económicas a las personas que se acogían, que habitualmente eran familias con menores a su cargo y con una estancia media de 6 meses. Los pagos los efectuaba directamente Servicios Sociales a la empresa responsable de la vivienda. Las personas que accedían al servicio eran las derivadas del Programa de Atención a Personas sin Techo y recibían un seguimiento realizado por los profesionales del Servicio de Inserción Social. De la misma forma, desde este servicio se realizaba el seguimiento con la empresa para tramitar las altas y las bajas del piso. La vivienda disponía de licencia de actividad del Distrito como piso tutelado. Se trataba de un tipo de recurso o servicio que no estaba considerado como un servicio del catálogo de servicios sociales vigente y, posiblemente, este era el motivo por el que la empresa gestora del piso no lo había registrado en la Generalitat.

123

De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Española, los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. Por ello, la Ley de Servicios Sociales tiene por objetivo conseguir que los servicios sociales se presten con los requisitos y los estándares de calidad óptimos necesarios para garantizar la dignidad y la calidad de vida de las personas, lo que se puede verificar a través de la inspección que realiza la Generalitat como requisito previo a la inscripción del recurso en el RESES, tal y

como dispone el mismo texto normativo cuando dice que los servicios sociales de titularidad privada participan en la acción social mediante la realización de actividades y prestaciones de servicios sociales, de acuerdo con lo que establece la Ley, bajo la inspección, control y registro de la Generalitat.

La Ley de Servicios Sociales también establece que la prestación de servicios sociales está sujeta al control administrativo, y que la autorización de los servicios que se presten en establecimientos sociales de titularidad privada requieren de una licencia municipal para el inicio de la actividad y de la inscripción en el RESES.

Por último, hay que referirse al Decreto 151/2008, por el cual se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2008-2009, vigente en el momento de plantearse esta queja. La Cartera de Servicios Sociales considera como “servicios residenciales de estancia limitada” el servicio de acogida residencial de urgencia, que suple temporalmente el hogar familiar en casos puntuales y de urgencia. Este servicio puede prestarse en un establecimiento social o en cualquier otro recurso que consiga la misma finalidad, y tiene como destinatarios a personas o familias que, a pesar de valerse por sí mismas para las actividades de la vida cotidiana, presentan la necesidad de carácter coyuntural y urgente de ser alojadas. Así pues, parece ser que este recurso de vivienda tutelada podría introducirse en este apartado.

Sin embargo, el Decreto 284/1996, de Ordenación de los Servicios Sociales, deja una puerta abierta a la posibilidad de inscribir en el apartado “Otros” aquellos servicios que no se puedan incluir en ninguno de los apartados y que estén ofreciendo un alojamiento temporal experimental. En estos casos, el contenido mínimo de la prestación deberá ser justificado en cada caso, por lo tanto, la entidad titular tendrá que especificar la necesidad del servicio, la población destinataria, los programas a desarrollar y los recursos necesarios, tanto personales como materiales.

124

Con motivo de la información municipal que estábamos recibiendo con relación a esta queja, consultamos otras entidades sociales que presentan servicios “de viviendas de inclusión”, y estas manifestaron su voluntad de inscribir este recurso en el RESES, pero que ello les había sido denegado porque no reunían determinados requisitos, como el de disponer de una entrada propia o que las viviendas estuvieran adaptadas. A pesar de la negativa de autorización de la Generalitat, los servicios siguen funcionando.

Al comprobar que, en la Cartera de Servicios Sociales, no consta el servicio de vivienda de inclusión como tal, a pesar de que este podría incluirse en el epígrafe “Otros”, solicitamos una cita con los responsables del servicio del RESES, a pesar de excederse del ámbito de supervisión potestad de esta Sindicatura. Los responsables admitieron que este recurso social no estaba reconocido como tal, e informaron de que, en aquellos momentos, se estaba trabajando sobre la nueva Cartera de Servicios Sociales.

La Sindicatura consideró que se trataba de un equipamiento que funcionaba como un recurso social de tipo residencial de estancia limitada para familias, y que se trataba de una actividad organizada por un organismo responsable de la acción social pública y dirigida por profesionales especialistas para cubrir las necesidades sociales de determinadas personas. Así mismo, consideró que, con las circunstancias actuales y con la falta de vivienda social, la solicitud de este recurso irá en aumento.

Esta Sindicatura entiende que todo tipo de servicio social tiene que estar autorizado por el Departamento de Acción Social y Ciudadanía y registrado en el RESES, de acuerdo con las disposiciones normativas, por lo tanto, este debería estar incluido en alguna de las tipologías o bien crear una de propia. Es la forma de garantizar que el servicio se presta con la calidad exigible.

En cuanto al aforo de esta vivienda en concreto, 108,48 m<sup>2</sup> para unas 18 o 20 personas, parece que, por analogía, debería aplicarse lo previsto en la Orden de 15 de julio de 1987, de Despliegue de las Normas de Autorización Administrativa de Servicios y Establecimientos de Servicios Sociales y de Funcionamiento del RESES, que en su Anexo 2, de Condiciones Materiales Mínimas, determina que para la acogida residencial, la ocupación máxima para los establecimientos de capacidad inferior a 25 residentes vendrá determinada por la fórmula: "número de residentes =  $N$ , superficie útil en m<sup>2</sup> =  $16 + 10 N$ ".

Dado que el Plan Municipal para la Inclusión Social 2005-2010 prevé un programa de viviendas de inclusión social como recurso básico de autonomía en los itinerarios personales de inserción social, y que en la Medida de Gobierno de Políticas Sociales de Vivienda de 18 de junio de 2010 se prevé la ampliación en el futuro de estas viviendas de inclusión social, así como la creación de una red única que englobe este servicio tanto si es de procedencia privada como pública, se valora como necesario que este servicio se incluya en la Cartera de Servicios Sociales y que se regulen, entre otros, los requisitos que deben reunir y que estén sujetos a la inspección.

Hay que tener en cuenta que la regulación debería ser equivalente a la exigible a los establecimientos de hostelería. La falta de control por la Inspección de Servicios Sociales de la Generalitat puede comportar un perjuicio a los derechos de los usuarios y la falta de registro y cumplimiento de las condiciones materiales y funcionales del servicio es tipificable como infracción muy grave y sancionable según el Capítulo III del Título IX de la Ley 26/2007, de Servicios Sociales de Catalunya.

125

En este caso, la Síndica advirtió a la Dirección de Acción Social del Ayuntamiento que tiene que exigir a la empresa titular del servicio que solicite el registro en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales de la Generalitat de Catalunya (RESES) en la tipología 2.4.6 "Otros".

#### **D. Sección Especializada de Licencias**

La Comisión de Gobierno, en sesión de 10 de noviembre de 2010, acordó constituir, en el marco de la institución de la Síndica de Greuges de Barcelona, una sección especializada que tiene por misión atender y canalizar debidamente las quejas y reclamaciones que, eventualmente, puedan plantear aquellas personas que se consideren afectadas por actuaciones ilícitas cometidas con motivo de la tramitación municipal de licencias de actividad.

El acuerdo establecía el protocolo a seguir en la tramitación de estas quejas y determinaba que su resultado debería consignarse en un apartado específico del informe anual que la

Síndica de Greuges de Barcelona presenta al Consejo Plenario. Desde su aprobación y hasta el 31 de diciembre de 2010, se han atendido dos quejas y en el momento de elaborar este informe únicamente se ha resuelto una.

## EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Expediente n.º 724/2010. Presunta ilegalidad en la denegación de una licencia.

---

El promotor de la queja declaraba ser propietario de un local en el que, desde el año 1973, se ejercía la actividad clasificada como “charcutería con degustación”. En el año 2005 el propietario había arrendado el local comercial y había traspasado la licencia de actividad. A partir de este momento, el Distrito había realizado diversas inspecciones y había ordenado el cumplimiento de los requisitos técnicos de adecuación a la normativa vigente. La actividad había sido precintada varias veces, a pesar de que los responsables se habían sometido a las órdenes municipales y habían ejecutado los mandatos técnicos a través de los ingenieros que los trabajadores municipales les habían proporcionado.

Por este motivo, el propietario del local consideraba que los precintos no eran ajustados a la Ley y que se habían producido fruto de un proceso de extorsión atribuible a una red organizada en la que participaban trabajadores municipales y empresas de ingeniería.

Desde esta institución, se solicitó que en un plazo de 15 días se facilitara la copia íntegra de los expedientes administrativos que estuvieran referidos a la mencionada actividad de charcutería con degustación, así como la documentación generada por el traspaso de la licencia de actividad referida, y en especial el certificado sobre la existencia o no de modificaciones hacia la licencia anterior.

En el plazo solicitado, el Distrito aportó copia de los dos expedientes administrativos. Después de estudiarlos, la Sindicatura concluyó que la actividad municipal había sido correcta y que el precinto obedecía al incumplimiento de una orden de cese porque la actividad desarrollada, de restaurante con cocina, no coincidía con la que estaba autorizada. Paralelamente, los arrendatarios habían solicitado una nueva licencia para poder elaborar platos preparados. Esta fue autorizada pero se mantuvo el precinto hasta que no se diera cumplimiento a una prescripción técnica que ya se había comunicado con anterioridad.

Una vez finalizado el estudio, no se detectó ningún indicio de irregularidad y se determinó que el expediente se había tramitado correctamente. Se citó al promotor de la queja para informarlo del resultado de las investigaciones y para ofrecerle la posibilidad de consultar los expedientes facilitados por el Distrito. La persona interesada no quiso aceptar el resultado y mantenía su acusación sin más fundamento, por lo que desde la Sindicatura se le dijo que, si disponía de pruebas sobre un ilícito penal, formulara una denuncia al juzgado.

126

## VALORACIÓN

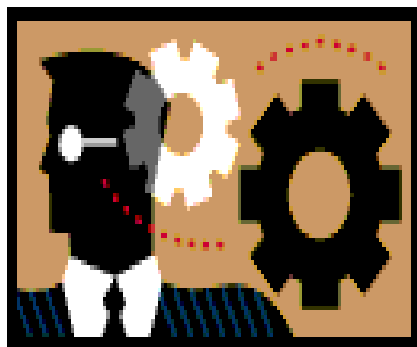
La aprobación del acuerdo de la creación de una sección especializada, aparte de ser muy reciente, no ha sido suficientemente publicitada y, por lo tanto, el número de quejas recibidas ha sido escaso.

Antes de nada, hay que destacar la colaboración del distrito afectado, que aportó la documentación en el plazo solicitado por esta institución. Este periodo coincide con el que establece el Reglamento de funcionamiento de la Síndica de Greuges de Barcelona para

obtener la información municipal en el marco de la tramitación de los expedientes con carácter ordinario.

El resultado de la única queja estudiada no puede ser significativo para valorar si se han cometido o se están cometiendo otros ilícitos imputables a la conducta de los funcionarios en la tramitación de los expedientes administrativos. Confiamos en que las futuras aportaciones de la Sección Especializada de esta Sindicatura, de la Oficina Antifraude creada en el ámbito autonómico y el resultado de las causas judiciales aclaren las posibles actuaciones irregulares o ilícitas.

La Sindicatura valora positivamente que se le hayan otorgado potestades específicas de investigación en casos en los que presuntamente se haya podido cometer un delito, dado que es un plus a la tarea de tutela de los derechos de los ciudadanos que ya tenía atribuida esta institución. Ahora bien, a pesar de la creación de estos mecanismos de control externo, el Ayuntamiento tiene que garantizar que funcionen los propios instrumentos internos, de los que ya dispone, para detectar y combatir la corrupción.



Título II  
Capítulo 3  
Sección 3.4

# T rabajo y función pública

## A. La función pública y el trabajo en la Administración

## B. La prevención de los riesgos laborales

En cuanto al ámbito laboral, en la Constitución se especifica que todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia sin que en ningún caso se pueda hacer discriminación por razón de sexo. La Ley regula un Estatuto de los Trabajadores y garantiza el derecho a la negociación colectiva del trabajo entre los representantes de los trabajadores y las empresas, y la fuerza vinculante de los convenios.

128

Las quejas recibidas han sido muy diversas: desestimación de una petición de declaración de servicios en otras administraciones; disconformidad con la negativa a disfrutar de los días de trienios consolidados al tratarse de un funcionario eventual; disconformidad con las horas contabilizadas de los días de trabajo en las listas de aspirantes a sustituir profesores; disconformidad con una finalización de contrato del Plan de Ocupación Local, o desacuerdo con el hecho de que el recorte de la nómina de los trabajadores municipales no comporte también la bajada del porcentaje de la Seguridad Social.

Existe, pero, un grupo de quejas relativas a la participación en procesos selectivos: falta de transparencia en el otorgamiento de puntuación de méritos en las oposiciones de auxiliares administrativos; ser excluidos de un proceso después de no superar una entrevista personal en las oposiciones al cuerpo de la Guardia Urbana, o disconformidad por el hecho de que no se le hubiera otorgado una plaza reservada en el turno de discapacidad, cuando la titular de la plaza solicitó una excedencia.

Otro grupo destacable ha sido el relacionado con temas de prevención de riesgos laborales: disconformidad con la negativa a ofrecer un puesto de trabajo con un contenido adecuado para la enfermedad que sufre o el desacuerdo con el nuevo puesto de trabajo asignado a causa de una enfermedad.

En total en esta sección la síndica ha recibido 19 quejas.

## A. La función pública y el trabajo en la Administración

### EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Expediente n.º 599/2010. Procedimiento de selección.

---

La discrecionalidad técnica de los tribunales calificadoros. Un ciudadano se dirigió a esta institución para denunciar que había sido excluido del procedimiento de selección para proveer plazas de agentes de la Guardia Urbana. Manifestaba que, después de superar la primera parte del ejercicio, consistente en pruebas actitudinales, con una nota alta, y encontrándose en una buena posición respecto del global de candidatos, realizó una entrevista pero no la superó. Sospechó que el motivo de su exclusión había sido el de la existencia de una denuncia por violencia de género que había sido interpuesta por su anterior pareja y que había sido archivada por falta de jurisdicción. Con motivo de su desacuerdo con la decisión del tribunal evaluador, y apelando a la presunción de inocencia, había interpuesto un recurso de alzada, pero entretanto el proceso seguía tramitándose. El ciudadano consideraba que el tiempo que transcurría sin haber obtenido una resolución expresa, a pesar de ser ajustado a Derecho, perjudicaba su derecho porque tampoco le permitía acceder a la vía jurisdiccional para plantear la cuestión.

Interpelados los responsables del proceso selectivo sobre los criterios aplicados para excluir al interesado del proceso selectivo y sobre el plazo previsto para resolver el recurso presentado por el interesado, nos informaron de que, efectivamente, el aspirante había superado los primeros ejercicios de la convocatoria, pero fue eliminado en la prueba de personalidad porque el Tribunal consideró que, de los datos conjuntos proporcionados por los tests de personalidad y la entrevista mantenida con el interesado, su personalidad no se ajustaba al perfil profesional objeto de la convocatoria. También nos hizo saber que se estaba trabajando en la resolución del recurso de alzada interpuesto por el interesado, sin que resultara previsible que se agotara el plazo legal de contestación.

129

Esta Sindicatura entiende que las bases de la convocatoria para la provisión de las plazas en las que participó el interesado están consideradas como la Ley del proceso selectivo y vinculan tanto a la Administración convocante como a los que tienen que valorar los ejercicios. Las bases acordaban la realización de este ejercicio consistente en pruebas psicotécnicas y preveían la posibilidad de que el Tribunal realizara una entrevista en los casos en que así lo determinara con el fin de integrar todos los elementos explorados en las pruebas psicotécnicas una vez superada la prueba actitudinal. Hay que tener en cuenta que estas pruebas adquieren una mayor importancia si las plazas a cubrir son las del cuerpo de la Guardia Urbana puesto que, entre otros, dotan de autoridad a las personas que obtienen la plaza. Hay que recordar la discrecionalidad técnica de los tribunales designados para valorar las pruebas de exámenes de oposiciones o concursos, que impide, tanto a la propia Administración en vía de recurso, como a los tribunales en vía de revisión jurisdiccional, suplir o modificar la actividad llevada a cabo por ellos.

Este principio de discrecionalidad técnica únicamente puede desvirtuarse si se acredita una infracción o la falta de conocimiento razonable que debe tener el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación en el criterio adoptado.

Esta institución únicamente entró a valorar el aspecto procedimental, sobre el que se pronunció en el sentido de que el Ayuntamiento lo había realizado de forma correcta e, incluso, no tenía previsto agotar el plazo máximo para resolver el recurso de forma expresa. A pesar de ello, la Sindicatura recomendó a la Gerencia de Recursos Humanos que se agilizará al máximo la resolución del expediente para poder ofrecer todas las garantías de defensa al interesado.

## **B. La prevención de los riesgos laborales**

### **EXPEDIENTE ILUSTRATIVO**

---

Expediente n.º 410/2010. Riesgos laborales.

---

Una trabajadora municipal solicitó la intervención de la Síndica para obtener un cambio de puesto de trabajo que fuera compatible con una enfermedad que tenía diagnosticada.

La interesada manifestaba ser funcionaria del Ayuntamiento de Barcelona, con categoría de técnico auxiliar de educación y puericultura, desde el año 1976. En la actualidad, sufre una enfermedad diagnosticada que limita su capacidad para realizar determinados movimientos incluidos en sus tareas diarias, tal y como se desprende del informe médico-laboral elaborado por un médico del Departamento de Prevención de Riesgos Laborales. Por este motivo, durante el primer trimestre de 2009 solicitó por escrito al Instituto Municipal de Educación (IMEB), donde presta los servicios, la recolocación en otro puesto de trabajo que pudiera desarrollar de forma satisfactoria. A raíz de esta petición, se le concedió una entrevista con la persona responsable de Recursos Humanos del IMEB, y fue informada de las dificultades para encontrar otro puesto de trabajo diferente del que ocupaba, dado que, al tratarse de un instituto municipal, existían ciertas limitaciones. Aun así, se comprometieron a intentar adaptar su puesto de trabajo.

Entre tanto la trabajadora expuso su situación a la directora de la guardería infantil donde prestaba sus servicios y, junto con sus compañeros, decidió que realizaría las tareas de educadora complementaria, que eran las que más se podían aproximar a la compatibilidad con su enfermedad. Estas tareas son realizadas de forma rotatoria por los trabajadores del centro y tienen una duración de dos cursos lectivos.

Después de que la funcionaria nos planteara su situación, preguntamos al IMEB si estaban cumpliendo los protocolos y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el caso de esta trabajadora, y qué posibilidad existía de ofrecer a la trabajadora un puesto de trabajo que no estuviera adscrito al IMEB, si no existía ninguna posibilidad de reubicarla, en atención a su cualidad de funcionaria del Ayuntamiento de Barcelona.

El IMEB valoró que la trabajadora municipal podía seguir desarrollando las tareas de educadora complementaria, ya que actualmente no se disponía de ningún otro puesto de trabajo que pudiera ser cubierto por ella, de acuerdo con sus competencias, y que fuera compatible con su salud. Manifestó que habían recibido el informe médico-laboral en el que se ponían de manifiesto las limitaciones en el ámbito laboral de la trabajadora por motivos de salud. Con posterioridad, se mantuvo una entrevista con la trabajadora y se visitó su centro de trabajo con la confirmación de que las condiciones laborales del entorno del trabajo, el diseño del mobiliario, las condiciones ambientales, la ratio de niños por educadora, la organización y distribución de las tareas y el horario eran del todo correctos. Seguidamente exponía que se le habían asignado las funciones de educadora complementaria e indicaba que el IMEB trabaja desde hace años en la protección de la salud de los trabajadores y la prevención de los riesgos asociados al puesto de trabajo, con el fin de dar así cumplimiento a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y a los protocolos y procedimientos de actuación aprobados por el Comité de Seguridad y Salud. El

130

IMEB manifiesta que continuamente trabajan y mejoran los procesos y recursos con el fin de proteger la salud de todos los trabajadores, incluidas las personas especialmente sensibles o con especificidades derivadas de la salud o situaciones personales. Por último, informa de que, en varias ocasiones, se han querido establecer relaciones de coordinación para la movilidad con otros organismos del entorno municipal, pero que no siempre ha sido posible.

Si tenemos en cuenta el marco legal que envuelve esta cuestión, nos encontramos con que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, modificada por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, y el Real Decreto 689/2005, de 10 de junio, tienen por objeto promover la seguridad y la salud de los trabajadores, y que son de aplicación a las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas; encontramos que se impone al empresario el deber de prevenir los riesgos laborales mediante la adopción de las medidas que sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud, al mismo tiempo que le impone, también, la obligación de tomar en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el momento de asignar las tareas de trabajo. Este precepto ha sido interpretado en el sentido de que será de aplicación tanto en el supuesto de especial sensibilidad conocida con anterioridad a la asignación del lugar de trabajo como en el supuesto de sensibilidad aparecida en el decurso de la prestación laboral.

La Política de Seguridad y Salud Laboral del Ayuntamiento de Barcelona, publicada en la *Gasetta Municipal de Barcelona* n.º 7, de 28 de febrero de 2009, establece que el Ayuntamiento tiene como objetivos estratégicos y permanentes la protección eficaz de la seguridad y salud de sus empleados municipales, como valor esencial de la organización, y la integración de la prevención de riesgos laborales en su sistema de gestión para conseguir una auténtica cultura preventiva, y dispone que determinados organismos, entre ellos el IMEB, tienen que disponer de su propia organización preventiva. Aun así, el Ayuntamiento tiene que establecer mecanismos de cooperación y tiene que definir conjuntamente con estos organismos los objetivos preventivos generales y específicos a seguir para promover la integración de la prevención de riesgos laborales en todo el sector público municipal con los mismos criterios. También determina que, cuando en estos organismos concurren empleados del Ayuntamiento de Barcelona, se aplicarán los procedimientos de coordinación de actividades empresariales.

131

Esta Sindicatura valoró que, a pesar de que se había realizado una actuación inicial en la que se emitió un informe de adaptación, y se determinaron cuáles eran las actividades diarias que realizaba la trabajadora y que eran incompatibles con su enfermedad, las posteriores actuaciones dirigidas a tomar las medidas de protección necesarias no habían sido satisfactorias. De acuerdo con las manifestaciones de la trabajadora, fue un acuerdo de los propios trabajadores del centro donde presta servicios lo que permitió que, de forma provisional, ocupara un puesto de trabajo de educadora complementaria, sin que en ningún caso hubieran intervenido los responsables de personal del IMEB. Hay que recordar que se trataba de un puesto de trabajo de carácter rotatorio al cual tienen derecho el resto de trabajadores del centro, y que nadie se ha manifestado respecto de si puede seguir ocupando este puesto de trabajo hasta que le asignen otro de definitivo y compatible. El informe que elaboró el IMEB no aportaba una solución al problema, ni provisional ni definitiva.

Además, restringe al ámbito del IMEB esta posible reubicación cuando dice que en varias ocasiones se ha intentado restablecer relaciones de coordinación con otros organismos del entorno municipal, pero que no ha sido posible. Tal y como apuntan diversas sentencias, cuando se trata de una empresa que dispone de diferentes puestos de trabajo de diverso contenido, hay que colocar a la trabajadora en un puesto de trabajo compatible con su patología. La división administrativa municipal no tiene que suponer un obstáculo al deber de velar por la salud de los trabajadores.

Otra queja formulada ante la Síndica versa sobre la disconformidad con el puesto de trabajo que el Ayuntamiento ha asignado a un trabajador que tiene un grado de discapacidad reconocida por el Instituto Catalán de Servicios Sociales. El trabajador considera que las funciones que se le han asignado no son las propias de la categoría profesional que tiene. En estos momentos, el caso se encuentra en estudio.

## Capítulo 4. PERSONAS Y SOCIEDAD

- 4.1 Servicios sociales
- 4.2 Ciudadanía e inmigración
- 4.3 Salud
- 4.4 Educación, cultura, ocio y deporte



Dice la Ley de la Carta Municipal que Barcelona desea ofrecer a todos unos servicios sociales que permitan el libre desarrollo de la persona, especialmente en el caso de limitaciones y carencias, quiere disfrutar de una sanidad de calidad, de un sistema educativo que sea orgullo de todo el mundo y garantía de igualdad y de promoción social; y también que Barcelona, capital de la cultura, desea una Carta que la ayude en esta responsabilidad histórica.

Dado que sin personas no hay ciudad, la Síndica quiere ceder la palabra introductoria de este capítulo a las personas del vecindario de la oficina de esta institución transcribiendo el sentimiento bien extendido que relata el informativo *Sant Antoni 2000* de diciembre de 2010 de la Asociación de Vecinos del Barrio de Sant Antoni:

133

En nuestro barrio las consecuencias de la crisis sobre la población más vulnerable son visibles. Más paro, malas perspectivas para los jóvenes que buscan un puesto de trabajo o un apartamento y que quieren independizarse, pensiones poco generosas, lentas y escasas ayudas sociales. (...) También por ello pensamos que los servicios sociales son muy importantes. En nuestro país, con un deficiente desarrollo del Estado del bienestar, con fuertes desigualdades sociales, y con baja conciencia de los derechos democráticos y de ciudadanía, a menudo pensamos en los servicios sociales en clave de beneficencia y no de derechos. Ello explica por qué, a veces, personas que han tenido que acudir a ellos de repente lo hagan con vergüenza y con la idea de que van a pedir caridad. Pues no, se trata de derechos sociales, de un cojín de seguridad. Evidentemente, “derecho” no significa “derecho a defraudar”, y siempre conviene recordar que no existen derechos sin deberes asociados. También hay que decir que el Estado no “tiene dinero”: solamente puede ir gastando a medida que va recabando.

Como entidad que trabajamos por el interés general, por la solidaridad y por la convivencia, tenemos que seguir trabajando con la exclusión social de los colectivos vulnerables, defendiendo derechos, al mismo tiempo que tenemos que luchar para hacer de Sant Antoni un barrio que también valora la diversidad. Por lo tanto, defendemos que haya más y mejores servicios sociales, con muchos más recursos, menos burocratizados y más ágiles, pensando en la prevención más que en la reparación. Y, por supuesto, tenemos que exigir que las administraciones responsables realicen el trabajo que les corresponde.

En este capítulo, la Síndica ha recibido 141 quejas.





Título II  
Capítulo 4  
Sección 4.1

# Servicios sociales

- A. Atención social básica
- B. Atención social a la infancia y la familia
- C. Promoción de la autonomía y atención a la dependencia
- D. Personas sin techo
- E. Personas que ejercen la prostitución

135

Al iniciarse el segundo mandato de la Sindicatura de Greuges, nos encontramos con un nuevo sistema de servicios sociales emergente que entra en crisis porque tiene que hacer frente a una nueva realidad socioeconómica deprimida con la que no se contaba cuando se diseñó. Pero no por ello tenemos que justificar la relajación del compromiso político de dotación con garantía de un sistema de servicios sociales normalizados al alcance de toda la población, porque el punto de partida sigue siendo el mismo de siempre, establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH): “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, teniendo en cuenta la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

Llevábamos muchos años reivindicando un sistema de servicios sociales que, mediante la intervención de personal preparado y con el apoyo de equipamientos y recursos adecuados, se orientara a prevenir la exclusión social y a promover la prestación social de apoyo personal, de información, de atención y ayuda a todos los ciudadanos, especialmente a las personas, familias o colectivos que, por razón de dificultades de desarrollo de integración en la sociedad, falta de autonomía personal, disminuciones físicas, psíquicas o sensoriales, problemas familiares o marginación social, son acreedores

del esfuerzo colectivo y solidario (Ley de Servicios Sociales de 1985). Y en todo ello no podemos dar un paso atrás.

La Ley 12/2007 de Servicios Sociales –aprobada por unanimidad en el Parlament de Catalunya– hizo creer a mucha gente que aportaba las soluciones para convertir en un derecho subjetivo la asistencia y los servicios sociales, pero, en cambio, hoy en día, nadie puede afirmar que las personas con dificultades económicas, psíquicas o de diversas dependencias obtienen del sistema los recursos que las leyes dicen garantizar. Sí se ha avanzado en muchos aspectos, pero no se puede pretender que el simple cambio normativo operado al sustituir el Decreto Legislativo 17/1994 por la Ley 12/2007 aporte, ni siquiera en lo jurídico, un cambio real porque el ciudadano sigue teniendo únicamente el derecho a percibir “lo que hay disponible”.

Es evidente que lo que realmente falta es que el sistema político administrativo crea realmente en la Ley y se someta a ella, crea en el derecho a la igualdad de todas las personas, y demuestre la voluntad de redistribución de la riqueza nacional por vía presupuestaria.

Recordando la DUDH, la Constitución Española y la primera Ley de Servicios Sociales de Cataluña, ahora más que nunca es necesario promover la solidaridad hacia los colectivos más vulnerables puesto que, toda persona, como miembro de la sociedad, tiene el derecho de obtener la satisfacción de los derechos sociales indispensables a su dignidad gracias al esfuerzo colectivo y solidario. Por lo tanto, mediante los servicios municipales, y según las propias competencias, hay que 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 hay que remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida social.

136

La finalidad de los servicios sociales tiene que conseguirse mediante las prestaciones y los servicios de la Cartera de Servicios Sociales. Ello es ley y, por lo tanto, norma de obligado cumplimiento para el Ayuntamiento, pero, además, el propio Ayuntamiento se ha comprometido voluntariamente, al ratificar la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (CESDHC), al alcance de unos objetivos más ambiciosos que este documento internacional enumera:

- Los colectivos y ciudadanos más vulnerables tienen derecho a disfrutar de medidas específicas de protección.
- Las personas discapacitadas disfrutan de una asistencia municipal particular. Hay que adaptarles sus viviendas, los puestos de trabajo y de ocio. Los transportes públicos tienen que ser accesibles a todo el mundo.
- Las ciudades firmantes adoptarán políticas activas de apoyo a la población más vulnerable, garantizando a cada persona el derecho a la ciudadanía.
- Las ciudades tomarán 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.

Así mismo, se asume con la CESDHC un “derecho general a los servicios públicos de protección social” que se configura con las siguientes directrices:

- Las ciudades firmantes consideran las políticas sociales como parte central de las políticas de protección de los derechos humanos y se comprometen a garantizarlos en el marco de sus competencias.

- Se reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder libremente a los servicios municipales de interés general. Con esta finalidad, las ciudades signatarias se oponen a la comercialización de los servicios personales de ayuda social y velan por que existan unos servicios esenciales de calidad a precios aceptables en otros sectores de los servicios públicos.
- Las ciudades firmantes se comprometen a desarrollar políticas sociales especialmente destinadas a los más desfavorecidos, como forma de rechazo a la exclusión y en la búsqueda de la dignidad humana y de la igualdad.

Según la Ley de la Carta Municipal de Barcelona, la actividad de prestación de los servicios sociales tiene que contribuir a hacer real y efectiva la igualdad garantizando y facilitando a todos los ciudadanos el acceso a los servicios que tiendan a favorecer un desarrollo libre y pleno de la persona y de los colectivos dentro de la sociedad, especialmente en el caso de limitaciones y carencias.

Hay que promover la prevención y eliminación de las causas que llevan a la marginación y conseguir la integración de todos los ciudadanos favoreciendo la solidaridad y la participación. La gestión de los servicios sociales en el ámbito territorial del municipio de Barcelona tiene que coordinarse, en lo que sea posible, con los servicios de asistencia sanitaria. Con esta prioridad, el municipio de Barcelona se constituye en sector regional a los efectos de lo que dispone el Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre (este Decreto Legislativo ha sido derogado por la nueva Ley de Servicios Sociales de 2007, pero sigue siendo válido como referencia para la determinación del marco competencial regulado en la Ley de la Carta Municipal), en materia de asistencia y servicios sociales. Las funciones en materia de servicios sociales que deben desarrollarse en el ámbito municipal son las siguientes:

- Elaborar la planificación general, cuya aprobación corresponde al Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya.
- Proponer al Gobierno de la Generalitat la reglamentación de las entidades, servicios y establecimientos, públicos y privados, que prestan servicios sociales en el municipio de Barcelona.
- Programar, prestar y gestionar los servicios especializados correspondientes al tercer nivel a que se refiere el artículo 11.c del Decreto Legislativo 17/1994.
- Programar, prestar y gestionar los servicios sociales especializados correspondientes al segundo nivel a que se refiere el artículo 11.b del Decreto Legislativo 17/1994.
- Coordinar la prestación de servicios sociales correspondientes al segundo nivel con los del mismo nivel prestados por instituciones de iniciativa social o mercantil, de acuerdo con las normas de coordinación que sean dictadas por el Gobierno de la Generalitat, para alcanzar las previsiones de la planificación general, respetando el principio de autonomía de las entidades privadas.
- Programar, prestar y gestionar los servicios sociales de atención primaria a que se refiere el artículo 11.a del Decreto Legislativo 17/1994, y también realizar su zonificación e instalación, y que concreta el Decreto 27/2003 expresamente declarado vigente.
- Organizar la información a los ciudadanos y proporcionar el apoyo informativo, de evaluación y estadístico a las tareas ordenadoras y planificadoras de los servicios sociales.

Todas estas funciones tienen que ser llevadas a cabo, según los casos, mediante el Consorcio de Servicios Sociales o bien directamente por el Ayuntamiento.

137

A pesar de las normas generales, más retóricas que efectivas, y las premisas políticas enunciadas primeramente, en el año 2010 tenemos que repetir lo que se decía en el informe de la Sindicatura del 2009 en cuanto a la normativa municipal; nos falta normativa reguladora de los servicios y prestaciones del ámbito de la atención social primaria o servicios sociales básicos, por lo que se otorgan o se deniegan a partir de un régimen de discrecionalidad técnica y administrativa ajustada al presupuesto asignado, y no a partir de parámetros de Derecho, tal y como quiere la Ley de Servicios Sociales de 2007.

En esta sección, la Síndica ha recibido 78 quejas.

#### **A. Atención social básica**

En este último año se ha realizado un gran esfuerzo económico, de organización y de implementación del nuevo modelo de centros municipales de servicios sociales básicos para mejorar el bienestar de las familias, pero todavía hay ciudadanos que nos ponen de manifiesto su disgusto porque consideran que no están recibiendo una buena atención social o que no están recibiendo los recursos sociales solicitados. La percepción de los ciudadanos de la falta de calidad de la atención recibida se va concretando en las diferentes quejas en diferentes aspectos: la atención recibida en la recepción de los centros de servicios sociales, el tiempo de espera para conseguir una entrevista, su periodicidad, el retraso del traslado del expediente de un centro a otro, la falta de un profesional de referencia, la poca empatía de algunos profesionales hacia la persona que solicita la ayuda de los servicios sociales la insuficiente coordinación entre la atención primaria de servicios sociales y otros servicios especializados, la falta de información clara sobre los criterios utilizados en el acceso a las ayudas y recursos sociales, entre otros.

138

#### **EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

Expediente n.º 25/2010. Profesional de referencia.

---

La promotora de la queja manifestó su desacuerdo con la atención social recibida en un centro de servicios sociales. Planteó las dificultades para contactar con la trabajadora social y poder expresar sus necesidades. Ella está separada y tiene tres hijos menores, de 6, 4 y 2 años, y presenta una situación de alto riesgo social. Una serie de malentendidos entre el centro de servicios sociales y la interesada empeoró la relación hasta el punto de que no existía ninguna vinculación que facilitara la atención social.

Se admitió a trámite la queja y se solicitó información de la intervención social en curso. El informe social relata las dificultades de la interesada para aceptar las condiciones de los profesionales para gestionar ciertas ayudas y se valora que su único interés es conseguir ayudas económicas sin voluntad de trabajar aspectos que posibiliten una mejora general de la situación de la familia.

La Síndica estimó la queja porque consideró que era necesario un nuevo planteamiento de la atención social que estaba recibiendo la interesada y pidió la revisión del caso para poder iniciar una nueva vinculación que favoreciera una mejora de la atención social a la familia.

Finalmente, se pudo reiniciar la vinculación con el centro de servicios sociales y después de una serie de entrevistas se consiguió un acercamiento de la usuaria al centro de servicios sociales y la tramitación de recursos y servicios adecuados a su situación.

El seguimiento del caso ha confirmado la renovación del contacto con los profesionales y el establecimiento de un plan de trabajo que la usuaria ha aceptado de buen grado.

---

Expediente n.º 383/2010. Seguimiento de la atención social básica.

---

La interesada interpuso una segunda queja a la Síndica porque, desde que la Síndica había considerado en una primera queja que la actuación de los servicios sociales básicos y especializados que la atendían era correcta, su situación personal no había mejorado, sino que seguía empeorando por la falta de una atención social continuada que le garantizara unos recursos sociales básicos. El estudio de la queja puso de manifiesto que la intervención social con la usuaria no priorizó un seguimiento continuado y exhaustivo de la situación de la interesada y de su familia, y se detectaron una serie de malentendidos y desacuerdos entre los profesionales y la interesada que no se pudieron comprobar porque no existía ningún registro ni documentación fehaciente. La Síndica estimó en parte la queja porque, si bien había habido de forma indirecta un seguimiento social de la situación de la interesada, este no fue suficiente para llegar a establecer la vinculación de confianza necesaria para ayudar a la familia a salir de una situación muy difícil. Recomendó a los servicios sociales básicos que revisaran el plan de trabajo llevado a cabo hasta el momento para mejorar su vinculación con la familia y que pusieran los medios necesarios para evitar un mayor deterioramiento de la relación asistencial. Así mismo, advirtió de la necesidad de informar rigurosamente a la Síndica de Greuges en beneficio de los ciudadanos y de la propia Administración municipal.

La relación que la interesada proporciona voluntariamente a la Síndica de la intervención social que está recibiendo actualmente pone de manifiesto una mayor implicación por parte de la atención primaria de los servicios sociales con la consiguiente respuesta positiva de la usuaria.

139

## VALORACIÓN

En este último año, por la tipología y el número de quejas recibidas, podría hablarse de fortalezas y debilidades del sistema de servicios sociales actual. Ante un evidente aumento de recursos humanos, materiales y presupuestarios, se han detectado situaciones susceptibles de mejorar en cuanto a la calidad de la atención social y la transparencia de la asignación de recursos. El número de personas que acuden a los servicios sociales municipales se ha incrementado en un 31 %, tanto por parte de personas con necesidades económicas debidas a la situación de crisis como por parte de personas mayores que reclaman sus derechos de acogerse a las prestaciones universales de la Ley de la Dependencia. A pesar de que el volumen de quejas presentadas a la Sindicatura no ha aumentado respecto del año anterior, las quejas que llegan son sometidas a un detallado estudio para esclarecer los agravios vividos por los usuarios, fortalecer su vinculación con los servicios municipales y prevenir la reiteración de situaciones parecidas, con el objetivo de mejorar la intervención social diaria.

Esta Sindicatura entiende que es el momento del empoderamiento de los profesionales de los servicios sociales básicos dotándolos de los recursos sociales garantizados por la Ley 12/2007 y facilitándoles la mayor capacitación para atender a la población de la ciudad. Estos servicios y su Cartera de Recursos tienen que resultar más visibles para toda la población, que ha de encontrar en ellos la canalización del logro de sus derechos.

El análisis de las quejas ha permitido evidenciar lo siguiente.

### *1) Organización interna y espacios de atención*

La implementación progresiva durante este año del nuevo Modelo de Servicios Sociales en Barcelona representa una mejora sustancial en los centros y en su organización, lo que, sin duda, contribuirá a la mejora de la percepción que los ciudadanos tienen de los servicios sociales municipales. La mejora y dignificación de los espacios y su seguridad, así como la organización de la gestión del acceso, tanto telefónico como presencial, tienen que contribuir a que se puedan cubrir las expectativas que tienen los ciudadanos sobre una buena atención. Pero a finales del año 2010, se constata que todavía hay listas de espera de 2 o 3 meses para atender por primera vez una demanda de atención social.

Algunas quejas han hecho referencia, precisamente, a la calidad de la primera atención que recibe el ciudadano cuando se pone en contacto con los servicios sociales municipales, lo que, como se ha podido detectar, influye muchas veces en la valoración de la atención social posterior. Otras quejas ponen de manifiesto la falta de diligencia en la gestión administrativa de las actuaciones, como los trasposos de expedientes, la concesión de ayudas económicas o la periodicidad de las entrevistas.

### *2) Trato de los profesionales con los ciudadanos*

La gravedad de la situación económica de muchas familias de la ciudad genera una demanda que puede provocar en el trabajador social un sentimiento de indefensión y de sufrimiento que a veces se resuelve con una atención fría y distante, poco comprometida y poco cercana al ciudadano. El trabajador entonces establece una barrera de seguridad que le permite trabajar profesionalmente pero que origina en el ciudadano un malestar por el distanciamiento percibido. En la actualidad, la pérdida del empleo, y en consecuencia las dificultades para pagar el alquiler de la vivienda o su pérdida, son motivos para solicitar atención a los servicios sociales municipales. La escasa o, a veces, nula capacidad de respuesta de los servicios sociales básicos en estos ámbitos hace que la única ayuda posible que pueden ofrecer sea la escucha y la contención emocional de las situaciones de crisis que presenta el ciudadano. A pesar de que la información y el asesoramiento del profesional sea la única respuesta posible, esta, en cambio, es muy valiosa para muchas personas.

140

Algunas quejas reflejan una cierta falta de empatía en la relación entre el ciudadano y el trabajador social y las dificultades que ello representa en la intervención social. Ambas partes justifican sus actuaciones sin poder establecer siempre con claridad la base del conflicto ni probar los hechos detallados. Parecer ser que la posibilidad de que la Dirección del centro hiciera una primera supervisión de la intervención social que cuestiona el ciudadano, en determinados casos conflictivos, sería algo muy positivo, pero la realidad es que, por lo que se ve, los ciudadanos desconocen esta opción y tampoco se les ofrece. Resolver una situación de crisis dentro del mismo centro evitaría que el conflicto se ampliara y se enquistara, lo que beneficiaría a todos los implicados.

En alguna ocasión, la Sindicatura ha contribuido a facilitar una intervención basada en el acercamiento de posiciones enfrentadas que dificultaban la aproximación eficaz al problema y la búsqueda de soluciones. Se parte de la base de que el objetivo central en

toda intervención social de calidad es conseguir un equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los implicados, a pesar de que, a veces, puede resultar que esta respuesta no satisfaga plenamente al ciudadano porque no se ajusta plenamente a su demanda concreta.

Este año ha sido necesario recordar en alguna ocasión a los responsables de los servicios sociales que es misión de esta Sindicatura escuchar las quejas de los usuarios, contrastar sus afirmaciones con la posición de los profesionales o directivos y dictaminar al respecto con el fin de mejorar la atención social a los ciudadanos de Barcelona. Por ello, la Síndica ha tenido que dirigirse a responsables de la Concejalía para recordarles que tienen que facilitar la supervisión a demanda de parte, o de oficio por iniciativa de la propia Síndica, de la totalidad de la actuación municipal en los servicios públicos de la ciudad y que la queja de un ciudadano a la Síndica de Greuges es el ejercicio de un derecho que no debe repercutir negativamente en la atención asistencial futura.

### *3) Cartera de Servicios Sociales y Reglamento de Acceso a los Servicios Sociales*

Las leyes de Servicios Sociales, de la Dependencia y de la Infancia comportan derechos personales a recibir la atención social y los recursos previstos en las mismas leyes, y obligan a unos cambios importantes en la organización municipal para dar el paso del asistencialismo al derecho subjetivo a recibir las prestaciones sociales. Ello comporta una serie de medidas para dignificar la atención social: en primer lugar, se está implementando un nuevo modelo de servicios sociales básicos que en esta línea amplía y dignifica los espacios de atención que son los centros de servicios sociales municipales; en segundo lugar, aumenta la ratio para poder dar respuesta al derecho a las nuevas prestaciones sociales y, en tercer lugar, amplía de forma continuada un presupuesto para dar respuesta a la demanda.

141

Existe, pero, según entiende esta Sindicatura, un tema pendiente, que es el de la aplicación necesaria del procedimiento administrativo común en la tramitación de las prestaciones sociales y servicios de derechos subjetivo y vinculados a las nuevas leyes de carácter social, porque es obligado hacerlo y porque es bueno hacerlo. El procedimiento administrativo común y los principios de buena Administración (Ley estatal 30/1992 y Ley catalana 26/2010) son de aplicación necesaria para normalizar y asegurar las relaciones de los ciudadanos con los servicios sociales municipales en todas las fases desde la solicitud de una prestación hasta su concesión o denegación, y los recursos siguientes. Es bueno porque a la tramitación administrativa –no al trabajo social– se añade un plus de transparencia y seguridad jurídica, lo que repercute positivamente en el trabajo social y en las relaciones profesionales con los ciudadanos.

Es decir, el disfrute de estas prestaciones comporta seguir unos pasos que, en un primer momento, pueden parecer pesados y lentos pero que dan más garantías tanto al profesional como al usuario de los servicios sociales. Seguir los pasos del procedimiento administrativo de cualquier regulación incluye más tramitación formal con documentos administrativos, el ejercicio del derecho a recibir un acuse de recibo cuando el ciudadano entrega cualquier material destinado a su expediente personal, el derecho a recibir una respuesta escrita y motivada de sus peticiones en un plazo determinado, o el de ser convocado por citación escrita, entre otros aspectos. La Sindicatura ha sido informada de

que, desde el Instituto Municipal de Servicios Sociales, se está trabajando para conseguir una actuación idéntica en toda la ciudad, con el fin de ofrecer garantías al ciudadano en la tramitación de la documentación que entregue en cualquiera de los centros de servicios sociales de la ciudad.

El reto es saber conjugar las dos vertientes de la atención social: por un lado, el seguimiento de la normativa establecida en todo procedimiento administrativo, lo que dará las garantías necesarias al ciudadano, y, por otro lado, mantener la atención personalizada, cercana y de calidad tan propia de un servicio social.

Algunas quejas han puesto de manifiesto que la falta de información objetiva de los recursos comporta que el ciudadano dude, sobre todo si no existen acuerdos claros con el trabajador social, de que se le estén ofreciendo todos los servicios a los cuales tiene derecho y plantea agravios comparativos con otros ciudadanos que sí se han podido beneficiar de ellos.

Se constata también, en determinadas quejas, que hay poca creatividad y proactividad en la búsqueda de soluciones para las necesidades sociales de los usuarios y el aprovechamiento de los recursos sociales del entorno próximo. El trabajo más individual con los usuarios tiene que dar paso finalmente a un trabajo comunitario en el que la coordinación de las diferentes entidades sociales y servicios del territorio se planteen como objetivo común la atención a las demandas sociales y la optimización de los recursos. Parece ser que las dificultades detectadas por la falta de coordinación con las entidades y los diversos servicios del barrio responden a una cierta falta de motivación, de disponibilidad de tiempo, de formación específica y al poco reconocimiento por parte de los responsables, todos ellos motivos con posibles soluciones.

142

## **B. Atención social a la infancia y a la familia**

### ***Infancia en riesgo***

El sistema legal de protección de menores sufre de forma crónica de un permanente déficit de recursos y de asunción decidida en cuanto a las competencias municipales. Y se encuentra en permanentes conflictos: de padres con equipos técnicos y con educadores, de familias biológicas con familias acogedoras, de la Administración con los juzgados que revisan las resoluciones administrativas y que tienen la última palabra.

La red de atención es compartida entre tres niveles de Administración: el Ayuntamiento, el Consorcio de Servicios Sociales y la Administración de la Generalitat –Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA). Parece como si las respectivas responsabilidades nunca se hayan querido tener claras, a pesar de que la legislación es diáfana. Y con la entrada en vigor de la nueva Ley de Derechos y Oportunidades de la Infancia y la Adolescencia (Ley 14/2010) se redefinen las responsabilidades de los servicios municipales y las de la Generalitat. Supone una apuesta por el trabajo social en la órbita familiar y local, y comporta un incremento de responsabilidades municipales para las que, por el momento, no parecen preparados los servicios sociales básicos. Y es urgente hacerlo para que nuestros menores no sigan perdiendo oportunidades cada día que pasan en situación de riesgo.

Así pues, preocupa a esta Sindicatura el modelo vigente de atención a la infancia en este nuevo tránsito de la protección de menores. Es preciso que el Ayuntamiento mantenga el control del despliegue de la Ley 14/2010, de los Derechos y Oportunidades de la Infancia y Adolescencia, y asegure el funcionamiento de los circuitos de prevención-atención-inscripción, la calidad de la atención social en la red de recursos, y su eficacia, porque nos consta que la buena coordinación interinstitucional (Servicios Básicos - Consorcio de Servicios Sociales - DGAIA) es la clave del bienestar de nuestra infancia en riesgo.

## VALORACIÓN

a) *Los derechos subjetivos del menor a las prestaciones y servicios sociales.* El análisis de los derechos de los menores deja claro que la intervención en esta problemática no puede ser graciable, discrecional o sujeta a la disponibilidad de recursos. A pesar de que ahora ya es una obligación reglamentaria de la Administración municipal, nos encontramos que ni la disponibilidad de educadores sociales, ni el servicio de atención a domicilio, ni los servicios de centros abiertos de Barcelona están dotados adecuadamente.

b) *Los servicios de atención especializada de atención a la infancia y la adolescencia.* Los servicios de atención personalizada prestados mediante los EAIA son claramente insuficientes para poder realizar las funciones preventivas y las de tratamiento continuado de la familia para la recuperación del entorno adecuado del menor en riesgo o desamparado. Uno de los problemas de estos equipos es la masificación, pero no es el único; también la regulación inadecuada y la doble dependencia administrativa dificultan la asunción de su papel central en la atención a la infancia, que se deduce de la legislación de los servicios sociales y de la protección de menores. El trabajo de los EAIA tiene que ser reconocido como trabajo de máxima solvencia técnica y administrativa para dirigir el currículo socioeducativo del menor en riesgo o en situación de desamparo. Su función tiene que ser profesional y autónoma y sus propuestas de protección y medidas tienen que hacerse efectivas sin condicionarlas a la disponibilidad de recursos.

143

c) *Los menores extranjeros sin familia en Cataluña.* Es necesario asumir la Ley que establece que la tutela debe ser inmediata y, por lo tanto, la atención socioeducativa a los menores que inmigran solos debe ser inmediata y continuada para impedir que se deteriore su estado personal y la relación con el resto de ciudadanos.

d) *Prioridad a la atención de los núcleos familiares que tienen menores en riesgo.* Frecuentemente, la familia es la fuente del problema, y por ello se tiende a aislar al menor separándolo del entorno de riesgo. Pero, en general, y a pesar de que uno de los primeros derechos de todo menor es estar bajo el cuidado de sus padres no se plantea como objetivo prioritario trabajar la rehabilitación del núcleo familiar. Este trabajo solamente se puede llevar a cabo desde los servicios sociales de atención primaria o desde los EAIA; sin embargo, estos equipos no tienen capacidad operativa a pesar de que la atención rehabilitadora en la familia biológica es una tarea irrenunciable de justicia social, y que esta rehabilitación tendría una gran importancia para el interés del menor.

Las quejas atendidas durante el año 2010 en materia de infancia tratan básicamente de las carencias infraestructurales de los EAIA y de las dificultades de estos equipos para llevar a

cabo las tareas que les son asignadas. También se han recibido quejas sobre el trabajo de los educadores de calle cuando encuentran menores inmigrados sin referentes familiares y sobre la disconformidad con el proceso de detección de las situaciones de desamparo de los menores.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 143/2010. Servicios de atención a la infancia.

---

Un EAIA expuso las dificultades que tenía para llevar a cabo sus responsabilidades. Por un lado, por la falta de seguridad del nuevo centro donde estaba previsto su traslado inmediato; por otro lado, por la falta de recursos de la DGAIA para atender las necesidades detectadas por el EAIA con relación a la protección de los menores.

En atención a la petición de esta Sindicatura, el Sector de Acción Social y Ciudadanía informó de que en general la coordinación entre los dos órganos referidos no presenta dificultades, aunque reconoció la falta de recursos de la DGAIA para asumir las peticiones fundamentadas y razonadas elaboradas por los equipos profesionales municipales. Cuando ello se produce, el Ayuntamiento solamente puede insistir pidiendo la ampliación de recursos o la asunción de las tutelas.

Con relación a las carencias infraestructurales del equipamiento, el documento municipal informaba de que todos los locales donde se ubican los EAIA están equipados con las medidas de seguridad aprobadas en el año 2004 por el Comité de Seguridad y Salud. En este sentido, se informaba de que los locales tienen timbres de seguridad en las mesas de los profesionales, despachos de visita con doble puerta (una de las cuales es de salida rápida) y espacios de trabajo segregados de la zona de circuito de los usuarios y protegidos de la exposición pública. Sin embargo, si los profesionales consideran que las entrevistas con las familias conllevan riesgo, pueden convocarlas en el ECEIA (Equipo Central de Atención a la Infancia y Adolescencia) puesto que este equipamiento tiene control de seguridad y guardia de seguridad. El sistema de seguridad referido, además de los requisitos infraestructurales, comprende otras medidas, como son la comunicación de actuaciones preventivas para evitar agresiones, el protocolo de coordinación con la Guardia Urbana en caso de posibles agresiones y el protocolo de coordinación con los Servicios Jurídicos Centrales para la defensa de los profesionales que hayan podido denunciar agresiones. De todas estas medidas de seguridad se hace un seguimiento semestral y, si es necesario, se proponen mejoras.

La Sindicatura, en este asunto, reiteró la sugerencia expresada desde el año 2007 sobre la necesidad de que el Ayuntamiento intensificara el trabajo con la DGAIA para acordar las mejoras que se consideraran en la organización de los servicios competentes y en la dotación de los recursos necesarios, teniendo en cuenta que, con la aplicación de la nueva Ley de Infancia, los EAIA incrementarán sus competencias y su capacidad decisoria en la atención al menor, siempre y cuando se realice de forma justificada, completa y razonada.

144

---

Expediente n.º 668/2010. Infancia en riesgo.

---

La abuela de dos niños de corta edad, sobre los que ejercía la guarda de hecho, expresó a la Sindicatura su disconformidad con la resolución de desamparo de sus dos nietos propiciada por el hecho de que se tomara como única justificación un documento elaborado por el centro de servicios sociales (CSS) una vez que solicitó asesoramiento, porque consideraba que su hijo y la esposa de este no atendían adecuadamente a sus nietos. La consulta fue atendida por la responsable del apoyo jurídico del centro y esta preparó un

borrador de documento dirigido a la Fiscalía y lo entregó a la interesada para que lo presentara, si la situación empeoraba y lo consideraba necesario. En el escrito, la abuela de los menores solicitaba la tutela de los menores por parte de la DGAIA motivada por la desatención de sus padres y por la imposibilidad de atenderlos ella misma y su esposo. Al cabo de una semana del asesoramiento con la abogada, en una visita ordinaria al CAP de salud, la abuela de los menores mostró el borrador del escrito (que no había sido firmado ni presentado a la Fiscalía) a una enfermera. Inmediatamente esta lo trasladó a la trabajadora social del centro de salud y en aquellas dependencias se desencadenó una larga y confusa intervención que culminó con la declaración del desamparo de los menores y su ingreso el mismo día en un centro de acogida.

La queja fue admitida a trámite a los efectos de investigar la actuación del CSS y del EAIA, y simultáneamente se derivó a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, por lo que respecta a la declaración de desamparo y el régimen restringido de visitas, que había impuesto la DGAIA. Tal y como se planteó la cuestión, la profesional no consideró necesaria una intervención de urgencia y, por ello, se programó para el mes siguiente la citación de la familia para iniciar el estudio de la situación de los menores, pero, antes de la fecha indicada para la entrevista, la DGAIA declaró el desamparo.

Con el fin de contrastar los hechos, la Síndica pidió informe al Instituto Municipal de Servicios Sociales y al Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona. También pidió una entrevista con los profesionales del CSS responsables del caso.

El informe municipal aportado por la Concejalía de Acción Social y Ciudadanía corroboró que el EAIA competente no tenía conocimiento del caso y que el centro de servicios sociales tampoco lo conocía hasta el momento en que la abuela pidió asesoramiento. Al cabo de 4 meses, los menores seguían ingresados en el centro de acogida y se estaban realizando las gestiones para emitir el informe de valoración y la propuesta sobre la ratificación o no del desamparo y la medida protectora adecuada. Hay que destacar que ni la DGAIA ni los profesionales del centro de acogida se habían puesto en contacto con el centro de servicios sociales en todo este periodo. La falta de coordinación y de contraste de los hechos en este caso hace que sea especialmente preocupante la actuación de la DGAIA si se tiene en cuenta que el detonante de la declaración de desamparo fue el borrador de un escrito preparado en el CSS.

145

## VALORACIÓN

Los hechos, de entrada, son: unos menores permanecen 4 meses ingresados en un centro de acogida separados de sus abuelos y de sus padres con un régimen de visitas muy restringido mientras se estudia su situación familiar. No constan malos tratos directos, ni más indicadores de riesgo que los expuestos por la propia abuela, que ella explica por circunstancias comprensibles. Ni el CSS ni el EAIA han tenido ocasión de intervenir en la valoración del riesgo, ni tampoco han sido informados o consultados, a pesar de que tendrán que intervenir en la familia.

Esta situación pone de manifiesto, por un lado, las dificultades con que se encuentran los equipos municipales de atención a la infancia para atender a la infancia en riesgo. Por otro lado, evidencia la necesidad de establecer circuitos claros y coordinados de los diferentes órganos que intervienen para atender la situaciones de riesgo de los menores. Y este es un asunto de especial importancia ante la puesta en marcha de la nueva Ley de los Derechos y Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia. Esta redefine conceptos y modifica la asunción de responsabilidad competencial. En este sentido, la Ley establece que los equipos de servicios sociales básicos asumirán la prevención y atención de las situaciones de riesgo, es decir, abrirán el expediente de riesgo, valorarán la situación,

elaborarán el programa de atención social y educativa, realizarán su seguimiento y evaluarán las medidas adoptadas. Los EAIA intervendrán con el nuevo modelo solamente cuando los servicios básicos no hayan conseguido minimizar o neutralizar la situación de riesgo grave o cuando los padres rechacen la intervención.

Se impone, pues, la prioridad urgente de que el Ayuntamiento avance en la elaboración de los protocolos que aseguren que los equipos de servicios sociales asuman con plenas garantías la correcta atención a los menores en situación de riesgo, en atención a la modificación de la responsabilidad municipal derivada de la nueva Ley de Infancia.

### **C. Promoción de la autonomía y atención a la dependencia**

#### **C1. Diversidad funcional, promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia de las personas con discapacidad**

La discapacidad es un *handicap* para alcanzar la igualdad de derechos y oportunidades. La Constitución establece el principio rector de una especial atención para la superación, es decir, de una necesaria discriminación positiva par avanzar hacia la justicia social. El reconocimiento normalizador de la diversidad funcional, la promoción de la autonomía personal y la atención a las situaciones de dependencia son las líneas del trabajo actual. En este apartado se hará referencia a las 3 quejas recibidas del colectivo de personas con discapacidad porque el resto de quejas se comentan en el capítulo de accesibilidad.

146

#### **EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

Expediente n.º 225/2010. Integración laboral.

---

Una ciudadana expuso su malestar por el tiempo de espera de 6 meses para mantener una primera entrevista con el equipo de asesoramiento laboral (EAL) del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMD). La responsable del equipo EAL confirmó y justificó la lista de espera de 6 meses porque solamente había una psicóloga, que es la que realizaba las primeras entrevistas. La Síndica valoró que la organización actual del servicio no permitía asumir de forma eficaz la demanda de inserción laboral de las personas con discapacidad. Por dicho motivo, estimó la queja, porque este servicio municipal no cumple las expectativas de orientación y asesoramiento laboral de las personas con discapacidad que desean incorporarse en el mercado de trabajo ordinario. Se recomendó la ampliación de los recursos humanos necesarios para dar un servicio de calidad a los ciudadanos y, así mismo, se sugirió el estudio de la mejora del EAL para poder asumir los objetivos marcados en el Plan de Actuación Municipal. La respuesta de la Tenencia de Acción Social y Ciudadanía a la decisión y recomendación de la Síndica fue que, a causa de la coyuntura económica actual, hay más demanda, más trabajo de intervención y menos salidas laborales. Sigue diciendo que, si se amplía la entrada en el servicio, el retraso impactará en otro punto del EAL y será necesario ampliar en este sitio los recursos humanos. Concluye la respuesta diciendo que esta ampliación no es viable en la actualidad porque el Departamento de Trabajo de la Generalitat de Catalunya ha reducido la financiación.

La respuesta dada, nada esperanzadora, pone en crisis la política social municipal en cuanto a los servicios de integración laboral. La Síndica pondrá en marcha una investigación de oficio al respecto en el año 2011.

---

Expedientes n.º 412/2010 y 429/2010. Derecho a la movilidad.

---

Las personas que presentaron las quejas expresaron su disconformidad con el retraso en el otorgamiento de la tarjeta de permisibilidad de aparcamiento para vehículos que lleven personas con discapacidad y movilidad reducida. Después de casi 5 meses de haberlas solicitado, todavía no habían recibido ninguna notificación. Los denunciantes consideran que el plazo establecido de 4 meses para otorgar o renovar la tarjeta es excesivo, dado que aparentemente la tramitación no comporta demasiada complejidad. En los dos casos se trata de la renovación de la tarjeta –en un caso, la persona interesada tiene el baremo de movilidad reducida permanente– y, por lo tanto, parece que el trámite administrativo debería ser muy simple y reducirse a la comprobación de los datos y a la emisión de la tarjeta con una nueva fecha de caducidad. El retraso municipal en la tramitación repercute en la vida cotidiana de los denunciantes porque han tenido que realizar los trámites de descarga por las sanciones recibidas de estacionamiento indebido.

En cuanto a las causas del retraso en la tramitación en la fase en que interviene el IMD, se nos informa que ha habido, últimamente, un aumento muy considerable de solicitudes atribuible principalmente a dos causas. La primera, el continuo incremento de demandas de personas mayores de 65 años, y la segunda, la renovación de tarjetas que este año han caducado, de las que, dado que habían sido tramitadas por la Generalitat, el Ayuntamiento no tenía el expediente y debían ser tramitadas como una nueva solicitud.

147

---

Expediente n.º 843/2009. Incompatibilidad de prestaciones.

---

El ciudadano, padre de un niño con autismo, presentó una queja en la que planteaba su desacuerdo con la notificación del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS) de que la prestación económica de la Ley de la Dependencia que se le había concedido se había extinguido y que, por lo tanto, tenía que devolver los abonos que había cobrado indebidamente. Dado que el interesado había presentado la misma queja a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, se acordó con este que cada institución asumiría la supervisión de la parte del procedimiento que le correspondía por competencia. Así, el Síndic de Greuges de Catalunya supervisaría la actuación autonómica en cuanto a la notificación recibida del ICASS y la Síndica de Greuges de Barcelona realizaría la supervisión de la elaboración del Plan Individual de Atención (PIA).

El informe recibido de la Concejalía de Acción Social y Ciudadanía admite los errores que diferentes servicios cometieron con relación a este caso y que condujeron a la situación que ha motivado la queja: el error de la trabajadora social al obviar la incompatibilidad contenida en las instrucciones del PRODEP entre el ingreso en el centro residencial y la prestación vinculada a cuidador no profesional; el posterior error del equipo de la Lapad del Área de Acción Social y Ciudadanía, que valoró el PIA sin tener en cuenta el informe social, y el PRODEP, que no comprobó, antes de hacer efectivos los pagos, que el beneficiario disfrutaría a tiempo parcial de un servicio residencial mantenido parcialmente con fondos públicos compatibles con la prestación económica para cuidador no profesional.

La Síndica estimó la queja por el agravio ocasionado al interesado y recomendó a la Dirección de Acción Social del Ayuntamiento que pidiera al Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat, una resolución expresa de la reclamación presentada por el interesado, en la que se establezcan los efectos de la incompatibilidad y que comunique al interesado el resultado de las gestiones realizadas. La respuesta de la Tenencia de Acción

Social y Ciudadanía a la decisión de la Síndica fue que se había solicitado al PRODEP una resolución expresa con relación a las incompatibilidades para no crear indefensión en los usuarios.

## VALORACIÓN

Las dos quejas descritas, vinculadas al IMD, se refieren a retrasos, ya sea para la atención directa o para la tramitación de tarjetas de aparcamiento, lo que parece que requiere una revisión de la dotación de personal en esta oficina tanto por lo que se refiere al equipo de tramitación de tarjetas como por lo que se refiere al equipo de asesoramiento laboral (EAL), lo que supone que tiene un grado de especialización que lo hace más interesante para la población con discapacidades, pero que no está respondiendo adecuadamente a las demandas. Por dicho motivo, la Síndica considera que el servicio tiene que estar muy bien dotado tanto de recursos humanos como materiales si se valora su especificidad. La respuesta del Área de Acción Social y Ciudadanía a la recomendación de la Síndica es que, a causa de la coyuntura actual, en el servicio EAL hay más demanda, más trabajo de intervención y menos salidas laborales y que una ampliación de personal no es posible porque el Departamento de Trabajo de la Generalitat ha reducido su financiación. En cambio, en cuanto al retraso en la concesión de la tarjeta blanca de aparcamiento, se ha puesto personal de refuerzo a través del Plan Extraordinario de Ocupación para aligerar la lista de espera.

Algunas quejas han puesto de manifiesto la escasez de viviendas adaptadas en la ciudad. No es demasiado extraño que se produzca esta situación porque ante la escasez de nuevas promociones de viviendas es ilusorio pensar que con la reserva de un 3 % de pisos para discapacitados se pueda dar respuesta a la actual lista de las solicitudes de viviendas adaptadas del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona del Consorcio de la Vivienda. En cuanto a los temas de accesibilidad en la vía pública, estos son tratados en el capítulo II.2.4 del presente informe.

148

## C2. Personas mayores

Envejecer es un proceso natural y fisiológico que nos convierte en personas más frágiles y, si a dicha fragilidad general y normal, se añade la soledad y el bajo nivel de ingresos, nos encontramos con una población sumamente vulnerable que requiere, en uno u otro momento, la atención del Servicio de Ayuda a Domicilio con el fin de que puedan permanecer en su hogar el mayor tiempo posible al mismo tiempo que vivan en unas condiciones aceptables.

Las responsabilidades del Ayuntamiento en la atención social a las personas mayores se concentra en el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) y en la atención residencial. Además, tiene la función de atención social para la valoración de la dependencia y elaboración del Plan Individual de Atención.

El Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Barcelona todavía está por debajo de los mínimos deseables, lo mismo que la media de atención, dado que no se han alcanzado los indicadores de cobertura previstos. Esta cobertura, que todavía es

insuficiente, hace que mucha población sola quede desatendida y que sea necesario intervenir después a partir de situaciones de más precariedad y sufrimiento. Por otro lado, para la población que tiene familia, recae en ella el grueso de la atención, con una sobrecarga y con graves consecuencias sobre la salud y el bienestar de las personas que las cuidan, que generalmente son mujeres, y que, a veces, tienen que doblar la jornada de trabajo.

El primer informe de seguimiento y control del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) de la Concejalía de Acción Social y Ciudadanía de 19 de octubre de 2010 a la Comisión de Acción Social muestra unos datos muy positivos del estado de este servicio. En cuanto a la accesibilidad del servicio, los datos ponen de manifiesto un progresivo crecimiento del servicio, básicamente para personas mayores, la reducción del tiempo de espera entre la prescripción del servicio y el inicio de la prestación, la ampliación de la tasa de cobertura y la proporción de gente que conoce el servicio. En cuanto a la adecuación del servicio, el índice de rotación de personal es inferior al que aparece como motivo de insatisfacción en las quejas. En cuanto a la eficiencia del servicio, las quejas recogidas presentan el mismo contenido que las quejas a la Síndica, básicamente se refieren a las listas de espera para poder recibir el servicio, a los cambios de profesional y la falta de comunicación con estos. Si bien la satisfacción de los usuarios y de su entorno respecto del servicio es muy alta, la Síndica recomienda que se siga velando por la universalización del servicio con la ampliación y mejora en cuanto a la frecuencia e intensidad del SAD.

La atención residencial está siempre pendiente de desarrollarse, la escasez de plazas residenciales para personas mayores en la ciudad de Barcelona sigue siendo un tema recurrente entre los ciudadanos y provoca que muchas personas tengan que marchar de su barrio hacia otras poblaciones donde existe una mayor oferta. El interés manifestado por el Ayuntamiento para la mejora de la calidad de vida de las personas mayores de la ciudad se ha evidenciado este año con el aumento de los servicios de atención domiciliaria y de plazas de comedor en centros para ancianos y centros cívicos y también con las promociones de las viviendas con servicios para personas mayores. Esta es una alternativa muy buena, aunque ello no debe hacer olvidar el compromiso adquirido en el año 2005 con la firma de un acuerdo entre la Generalitat y el Ayuntamiento para la construcción de residencias para personas mayores en la ciudad. Existe la necesidad de pensar en la población más débil y prever los recursos residenciales públicos necesarios para atender a las personas que pasan de una vida autónoma a una vida dependiente.

149

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 77/2010. Retrasos en la tramitación de prestaciones de la Ley de la Dependencia.

---

Una ciudadana presentó una queja en la que manifestaba su malestar por las consecuencias del retraso en la tramitación de la Ley de la Dependencia (Lapad). La madre de la interesada murió antes de poder firmar el acuerdo PIA después de 17 meses de haber presentado la solicitud de la Lapad y, por dicho motivo, según dicta la Instrucción 10/2009, de 8 de julio, de la Generalitat de Catalunya, que reconoce el derecho de las personas herederas a percibir las cantidades correspondientes a prestaciones económicas que habrían correspondido a la persona con dependencia solamente cuando la muerte se haya producido con posterioridad a la resolución del Programa Individual de Atención (PIA), fue informada de que no tenía derecho al cobro de ninguna prestación.

El Consorcio de Servicios Sociales informó a la Síndica, que intervino para desencallar el procedimiento de tramitación de la solicitud, de su intervención para resolver la confusión en la dirección del interesado y así poder hacer la valoración del grado y nivel de dependencia. De todas formas, no fue hasta después de 1 año de la presentación de la Lapad que recibió la resolución de la valoración, paso previo a la tramitación del acuerdo PIA.

La Síndica entiende, en este caso y en otros similares tramitados desde esta oficina, que si la Administración hubiera completado con diligencia todos los trámites administrativos y hubiera dictado las resoluciones dentro del plazo legal, el pago de la prestación se habría producido con efectos desde el día de la solicitud. Por dicho motivo, estimó la queja, por los perjuicios causados por la demora en la tramitación administrativa de las prestaciones de la Lapad y recomendó al Consorcio de Servicios Sociales más diligencia y eficacia en el procedimiento de tramitación de los expedientes de la Lapad.

Así mismo, la Síndica se dirigió a la presidenta del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona para mostrar su preocupación por el agravio que sufren los familiares de los ciudadanos que mueren antes de haberse dictado la resolución del Programa Individual de Atención (PIA). La Síndica quería señalar que la Instrucción 10/2009 del ICASS, que hace referencia a este tema, no es suficientemente equitativa porque no distingue entre el supuesto de defunción cuando todavía no se ha agotado el plazo legal para dictar la resolución PIA y la defunción cuando ya se ha pasado dicho plazo por falta de diligencia de la Administración. Por todo ello solicitó que se atendieran las reclamaciones que presenten los perjudicados, dado que, si la Administración hubiera dotado a sus órganos de los recursos suficientes y hubiera cumplido con diligencia todos los trámites administrativos, el pago de la prestación se habría producido con efectos desde la fecha prevista.

---

Expediente n.º 392/2010. Calidad del SAD.

---

Una ciudadana se quejaba de que no estaba recibiendo el servicio de atención domiciliaria que había acordado con la trabajadora social. Tenía asignado un servicio de limpieza del hogar quincenal que prestaba una empresa contratada por el Ayuntamiento y hacía meses que no recibía este servicio y tampoco obtenía respuesta de la profesional a sus quejas.

La respuesta municipal puso de manifiesto que se había modificado el servicio a demanda de la usuaria y que, en el horario en que iba a su domicilio, la usuaria no abría la puerta a la auxiliar o bien no había nadie en el domicilio.

La valoración que hizo la Síndica es que era necesaria la intervención de la trabajadora social para esclarecer la situación y pactar de nuevo unos horarios con la usuaria que permitieran que el servicio se pudiera realizar con tranquilidad. Se recomendó que, desde la atención primaria de servicios sociales, se realizara un seguimiento más activo de los servicios que dependen de una empresa externa, recomendación que se derivó desde el Instituto de Servicios Sociales al centro de servicios sociales afectado con el compromiso de velar por su cumplimiento.

La decisión de la Síndica propició que el centro de servicios sociales correspondiente interviniera para esclarecer la situación y ofreciera de nuevo el servicio contratado con garantías de éxito.

---

Expediente n.º 650/2010. Teleasistencia.

---

El interesado expuso que, en fecha 3 de mayo de 2010, solicitó el servicio municipal de teleasistencia (SAT) y que, pasados más de 5 meses, todavía no había recibido ninguna respuesta. Pedía que se considerara una situación urgente porque la persona solicitante tiene 93 años, vive sola y no tiene hijos. Después de poco tiempo de haber interpuesto la queja, el servicio municipal entregó al ciudadano el recurso solicitado aunque no se

150

podieron verificar los motivos del retraso. Esta Sindicatura lamenta el retraso en la instalación y recomendó al sector correspondiente la posibilidad de priorizar las situaciones más urgentes estableciendo unos criterios objetivos.

## VALORACIÓN

La mayoría de quejas de este apartado hacen referencia al incumplimiento de los plazos de la Lapad y de los diferentes perjuicios que originan a las personas dependientes y a sus familiares. Cada queja presenta una situación diferente e indica el momento preciso del estancamiento del procedimiento, a veces durante la gestión de la Administración autonómica y a veces durante la gestión municipal. En el informe del año 2009, la Síndica ya recomendó a la Dirección de Acción Social y al Consorcio de los Servicios Sociales 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. A esta institución, le consta el esfuerzo de mejora durante este procedimiento, tal y como se demuestra en los informes trimestrales de seguimiento de la aplicación de la Lapad en la ciudad que facilita la Concejalía de Acción Social y Ciudadanía, en los que se ponen de manifiesto tanto los dispositivos de refuerzo del Consorcio como el aumento de la plantilla de profesionales y su formación, y la mejora del aplicativo informático por parte de la Dirección de Acción Social para disminuir el tiempo de tramitación de la Lapad. De todas formas, hay que seguir pidiendo la revisión y mejora de la gestión porque, por un lado, todavía son muchas las familias que tardan 2 años o más a disfrutar de la prestación garantizada por ley y, por otro lado, los profesionales manifiestan una gran carga de trabajo que puede llegar a perjudicar la atención social encomendada.

151

Los agravios que sufren algunas personas dependientes hacen referencia a la lista de espera excesiva que existe en la atención primaria de los servicios sociales para realizar los acuerdos PIA, a pesar del aumento de recursos humanos y el apoyo que da el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona a la atención primaria de servicios sociales para disminuir los atrasos, también evidenciados desde hace años por esta Sindicatura. En alguna queja se han podido constatar atrasos de hasta 11 meses.

La respuesta de la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía, a raíz de las decisiones de la Síndica que hacen referencia a la tramitación de los expedientes de la Ley de la Dependencia, es que el Ayuntamiento ha ampliado los recursos humanos y que, en noviembre de 2010, se están cumpliendo los 3 meses desde la fecha de la valoración hasta la realización del Plan Individual de Atención (PIA).

Las prestaciones de servicios de la Lapad, como la atención domiciliaria, es otro de los temas a considerar puesto que se ha puesto de manifiesto la insuficiencia de esta prestación tanto por lo que se refiere a la disponibilidad como por lo que se refiere a la frecuencia del servicio. La insuficiente oferta de estos servicios ha propiciado la demanda mayoritaria de la prestación económica para cuidador no profesional porque las horas de atención domiciliaria que se adjudican no responden a las necesidades de las personas valoradas con los grados 2 y 3 de gran dependencia y dependencia severa. Este hecho no responde en absoluto al espíritu de la Lapad, que pretende ofrecer más prestaciones de servicios que prestaciones económicas. El camino a recorrer todavía es largo porque, por el momento, la realidad del país es otra. La plantilla de trabajadores familiares de las

empresas de atención domiciliaria son básicamente trabajadoras extranjeras provenientes de diferentes países y, por lo tanto, con formaciones y rasgos culturales diferentes de los de las personas mayores de Barcelona. Este hecho, que ha comportado algún problema de relación entre usuarios y profesionales, requiere un planteamiento de formación continua intensiva por parte de las empresas.

Otras quejas que presentan las personas mayores ponen de manifiesto la precariedad económica en que está viviendo una parte importante de este colectivo y la falta de apoyos asistenciales suficientes. Las prestaciones sociales básicas en crecimiento, como la atención domiciliaria (SAD), el servicio de asistencia telefónica (SAT) o las comidas a domicilio o comidas en compañía, son recursos muy necesarios para mejorar la calidad de vida de muchas personas mayores que viven de unos ingresos muy bajos.

En este sentido, hay que seguir insistiendo en la preocupación por las listas de espera que existen tanto para los servicios de ayuda a domicilio (SAD) como para los de teleasistencia (SAT). La universalización de estos servicios parece ser que no ha ido paralela a la dotación presupuestaria necesaria para dar respuesta a todas las demandas. Por dicho motivo, existen situaciones de urgencia que no están obteniendo la respuesta adecuada, lo que genera quejas bien fundamentadas a la Síndica. Por el momento, la valoración de la situación de urgencia que comporta la asignación de un servicio de teleasistencia en 3 semanas en lugar de los 4 meses actuales no se realiza de forma equitativa para todas las solicitudes entregadas. La valoración del grado de urgencia la realiza el profesional según unos criterios sociales que no son públicos si se le pide una tramitación de urgencia.

A esta institución le consta que el presupuesto destinado a estos recursos básicos va creciendo para mejorar la calidad de vida de este colectivo. Así, en los últimos 6 años se ha doblado el número de personas que reciben algún tipo de atención en el domicilio, y se atiende a un 2,9 % personas mayores de 65 años o más de la ciudad. De todas formas, habrá que seguir poniendo los mecanismos necesarios para poder llegar a atender al 4 % que estableció la Cartera de Servicios Sociales 2008-2009, e intentar, así, igualar la oferta a la demanda.

152

#### **D. Personas sin techo**

En esta sección, entendemos por integración social la asistencia y los servicios dirigidos a las personas adultas que están en situación de riesgo o de dificultad para satisfacer las necesidades básicas de la vida diaria adulta y/o de satisfacer de la vida social. En esta línea, tratamos a continuación las problemática de la inclusión social de personas sin techo.

La política social que tiene que desplegarse en la ciudad está definida por la Ley de Servicios Sociales, que establece que los servicios sociales tienen como finalidad asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de la vida mediante la cobertura de sus necesidades personales básicas y de las necesidades sociales, en el marco de la justicia social y del bienestar de las personas. Dice que son necesidades sociales, a los efectos de lo que establece el apartado 1, las que repercuten en la autonomía

personal, en el apoyo a la dependencia, en una mejor calidad de vida personal, familiar y de grupo, en las relaciones interpersonales y sociales y en el bienestar de la colectividad. Las necesidades personales básicas son las propias de la subsistencia y la calidad de vida de cada persona.

Los servicios sociales se dirigen especialmente a la prevención de situaciones de riesgo, a la compensación de déficits de apoyo social y económico y de situaciones de vulnerabilidad y de dependencia y a la promoción de actitudes y capacidades de las personas como principales protagonistas de su vida. La finalidad de los servicios sociales se consigue mediante las actuaciones, los programas transversales, los proyectos comunitarios y las prestaciones de servicios, económicas y tecnológicas que establece la Cartera de Servicios Sociales.

Dentro de la Cartera de Servicios tenemos como prestaciones garantizadas de la red de servicios sociales de atención pública, el servicio básico de atención social, los servicios de atención domiciliaria, el servicio de acogida residencial de urgencia, el servicio de residencia temporal para personas adultas en situación de exclusión social, el servicio de comedor social y los servicios de apoyo a los servicios sociales básicos. Por otro lado, se dispone de las prestaciones económicas (renta mínima de inserción y municipales puntuales). Y con el pleno despliegue de estos recursos, entendemos que se puede abordar con garantía el fenómeno de marginalidad y situaciones de riesgo de las personas que habitan en la ciudad, ya sea como vecinas o como transeúntes.

Hablar de personas sin techo es hablar de personas que tienen que vivir todo el día en la calle y dormir en ella, es hablar de un problema complejo y grave, que, si bien no es nuevo, sí ha adquirido una nueva dimensión en Barcelona. La pobreza y la exclusión social pueden manifestarse de muy variadas formas, pero vivir en la calle es un claro indicador del fenómeno que define la pobreza en las ciudades. Dicha situación puede producirse por varias causas, estructurales y/o individuales, y puede ser más o menos puntual o cronificada, pero en todos los casos estamos hablando de personas con precariedad económica, en una situación de vulnerabilidad muy elevada y con una alta exposición a riesgos ambientales y de salud, física y psíquica, que necesitan ayuda para poder salir de esta situación de exclusión.

153

Las causas estructurales las encontramos en la transformación del mercado laboral, en las políticas de vivienda, en el origen social, en la inmigración, etc., y las individuales pasarían por la ruptura o inexistencia de vínculos familiares, la falta de red social, la enfermedad mental, el alcoholismo, la drogadicción, etc. Está claro que solamente con políticas globales que aborden el tema del acceso a la vivienda y el trabajo de las personas más desfavorecidas, políticas de integración social y de prevención de la salud se puede tratar este tema y evitar que otras personas entren en este proceso. Ahora bien, de estas políticas, quedan al margen las personas que ya han entrado en el proceso de exclusión, personas que merecen una atención especial e intensiva.

La situación en Barcelona se presenta como preocupante porque, según datos recientes de la Red de Atención a Personas Sin Techo, existen como mínimo 600 personas que duermen habitualmente en la calle y 840 albergues municipales o de entidades. De estas, unas 1.100 son atendidas durante el día con alimentación, higiene y otros servicios básicos. Como se puede deducir de un paseo por Ciutat Vella, a pesar del esfuerzo

realizado, tanto por la iniciativa social como por los servicios municipales, los recursos de alojamiento están muy por debajo de las necesidades de este colectivo.

Es preciso recordar una vez más la Carta de Saint-Denis, a la que nuestro Ayuntamiento ha dado su apoyo, que reafirma el derecho a la vivienda digna, y asume que las autoridades municipales velarán por la existencia de una oferta apropiada de vivienda y equipamientos de barrio para todos los ciudadanos, sin distinción causada por el nivel de ingresos. Dichos equipamientos tienen que disponer de estructuras de acogida para los sin techo que puedan garantizar su seguridad y dignidad, así como de estructuras para las mujeres víctimas de la violencia, en particular de la violencia doméstica, de malos tratos, y para las que intentan huir de la prostitución. Y en un acto de responsabilidad política, pero de difícil encajadura, afirma que las autoridades municipales garantizan el derecho de los nómadas a residir en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana.

La percepción desde esta Sindicatura es que esta es una problemática no resuelta que perjudica, en primer lugar, a las personas sin techo, así como a los ciudadanos que ven ocupados los espacios propios o vecinales, o bien se indignan por la falta de resolución municipal a sus demandas de atención a las personas sin techo.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 899/2009. Necesidad de alojamiento social.

---

Una ciudadana de mediana edad, sin familia ni domicilio fijo, planteó a esta Sindicatura su malestar por la atención social que había recibido desde que sufrió una operación de extirpación de riñón que la había dejado con una enfermedad crónica con un tratamiento de sesiones de diálisis cada dos días. Su queja hacía referencia a que se había sentido totalmente desamparada desde que, pasado el tiempo concedido en una residencia de convalecencia de estancia limitada, tuvo que buscar un alojamiento donde poder vivir. El paso de una vivienda a otra y de un servicio a otro le hizo disminuir su poca calidad de vida. El equipo del Servicio de Inserción Social (SIS) informó de la intervención social en curso desde que la atendían derivada de un centro de servicios sociales, basada básicamente en la búsqueda de alojamiento y de servicios básicos. La Síndica valoró que la atención social había sido correcta porque respondía a las posibilidades y recursos sociales existentes. De todas formas, se sugirió a Acción Social y Ciudadanía la ampliación y diversificación de plazas residenciales para aquellas personas que no tienen domicilio fijo y que requieren una atención especial después de una intervención o que padecen una enfermedad crónica. La respuesta de la Tenencia de Acción Social y Ciudadanía a la recomendación de la Síndica fue que existe una progresiva ampliación de plazas propias o concertadas.

154

---

Expediente n.º 627/2010. Intervención de oficio. Atención social a una persona sin techo.

---

A raíz de una serie de quejas referentes a las molestias y malestar que ocasiona la ocupación del espacio público por unas personas sin techo que viven y/o pernoctan en las calles de Barcelona, se inició una actuación de oficio para conocer el tipo y grado de intervención de los servicios sociales especializados en estas situaciones, y se ejemplificó con una persona sin techo que desde hace 3 años “vive” en las escaleras de una iglesia. Se trata de un hombre de raza negra que lleva una pierna vendada y anda con bastón y que presenta síntomas de discapacidad mental y ocasionalmente agresividad.

Se pidió informe al departamento correspondiente del Sector de Acción Social y Ciudadanía para conocer las intervenciones sociales realizadas o previstas con esta persona y la posibilidad de intervenir cuando, como parece ser, la persona rechaza cualquier intervención social.

La respuesta municipal fue que el equipo de detección del SIS conoce la deficitaria situación física y mental de la persona causante de la demanda de intervención y el malestar que genera entre los vecinos por las molestias que ocasiona. En este sentido, se realizó una primera aproximación a la persona con el fin de ofrecerle los diferentes recursos de atención existentes en la ciudad para personas sin techo, ofrecimiento que fue rechazado. En aquel primer contacto se pudo comprobar la existencia de indicios de posible trastorno mental, por cuyo motivo se realizó una coordinación con el equipo de salud mental de los sin techo (ESMeSS) para poder realizar una intervención conjunta y la valoración del caso. Actualmente, el ESMess está realizando visitas de seguimiento en medio abierto para poder definir las posibles intervenciones a efectuar, valorando si es adecuado o no un ingreso involuntario. Paralelamente, el equipo de detección del SIS mantiene el seguimiento del caso y la reiteración del ofrecimiento de los recursos existentes.

En respuesta a la demanda de la Síndica, el informe dice que hay que insistir que el equipo de detección del SIS pasa por la aceptación voluntaria de los recursos por parte de las personas objeto de intervención. En aquellos casos en los que la negativa a aceptar los recursos va relacionada con un posible trastorno mental y con un riesgo para la integridad física de la persona, se despliega una intervención conjunta con el ESMess con el fin de hacer su valoración y, si procede, activar un ingreso involuntario.

## VALORACIÓN

Cada vez hay más informaciones provenientes de los vecinos de la ciudad sobre personas que pernoctan en la calle y que despiertan en la ciudadanía tanto reacciones de preocupación por su situación como denuncias por las molestias que ocasionan a los vecinos. La voluntariedad en la aceptación de los recursos que se les pueden ofrecer comporta que muy a menudo estas personas no reciban atención social si no la quieren, por lo que se va degradando su estado de salud personal.

Aquí entramos en el dilema de si la negativa a la aceptación del recurso que se ofrece tiene que llevar a la tolerancia, a pesar de que se infringe la Ordenanza de Medidas de Convivencia, o si hay que forzar, o como mínimo favorecer, tanto la aceptación de los recursos sociales como el cumplimiento de la norma de convivencia. A una persona en situación de discapacidad social no se la puede forzar a dejar un comportamiento que percibe como límite de seguridad personal sin garantizarle un proyecto de vida que perciba como más beneficioso.

Con relación a la intervención social con el colectivo de personas sin hogar, se considera que, en primer lugar, debería ser preventiva, es decir, muy inmediata a la detección de una situación de indigencia dado que, si no es así, las situaciones se cronifican tan rápidamente que el pronóstico de los expertos es difícil y poco esperanzador. En segundo lugar, parece ser que la intervención social de los educadores de calle del SIS debería ser más continuada para que se acepten las propuestas vinculadas al aprovechamiento de recursos tanto diurnos como nocturnos que el Ayuntamiento va abriendo para que las necesidades básicas de este colectivo estén cubiertas y de esta forma se pueda iniciar con ellos un proceso individual de inserción social.

155

La coordinación con las entidades de iniciativa social y con otros servicios municipales, como la Guardia Urbana, el servicio de limpieza y los servicios especializados de salud mental, se considera imprescindible para una intervención global con un buen pronóstico de resultados, como se ha podido ver en algún caso.

En el expediente 627/2010 referido, si bien es cierto que, tal y como se dice en el informe, la aceptación de los recursos por parte de las personas objeto de intervención es voluntaria, es necesario pensar que la prolongación en el tiempo de un estado de abandono extremo perjudica mucho a la persona. Seguramente se necesitan estrategias de trabajo y procedimientos especiales para mantener una intervención continuada que permita que la persona establezca una vinculación suficiente y de confianza para poder valorar conjuntamente con el profesional alternativas a la situación del momento. Por ello, entendemos que sería necesario un aumento de recursos y de profesionales para poder actuar con la misma intensidad con el resto de la población sin techo, así como favorecer intervenciones preventivas que eviten situaciones de marginación desde el inicio de las crisis personales.

Algunos usuarios de los servicios para personas sin hogar, que no quisieron formalizar una queja, expusieron quejas por la lista de espera en los comedores sociales y por el funcionamiento de un albergue municipal de libre acceso que, por un lado, tiene listas de espera y, por otro lado, no existe la suficiente seguridad y los usuarios sufren agresiones, robos y la desaparición de los medicamentos que han entregado al personal del equipamiento.

Por último, hay que destacar que algunas quejas presentadas por este colectivo han puesto de manifiesto la necesidad de revisar el tema de la vinculación territorial para aquellas personas que viven en habitaciones de realquiler y que, por sus características personales o las del inquilino, tienen que cambiar a menudo de vivienda con el consiguiente traspaso de expediente de un centro de servicios sociales a otro. Ello provoca malestar por el tiempo de espera de la derivación del expediente y por tener que empezar prácticamente de nuevo un proceso de atención social que pasa por la vinculación con el nuevo profesional de referencia. Estas personas deberían tener a lo largo de su vida vinculada a los servicios sociales un único trabajador referente de servicios sociales, posiblemente de un equipo de ciudad, como podría ser el SIS, aunque su perfil no se adecúe al perfil actual de las personas atendidas por dicho equipo.

156

### **E. Personas que ejercen la prostitución**

El ejercicio de la prostitución en la calle es un tema al que la Sindicatura ha prestado atención desde el año 2005. La Sindicatura se propuso investigar sobre la problemática que la actividad genera y lo ha estado llevando a cabo tomando partido por el interés de la mujer maltratada y marginada por la sociedad, maltratada por la Administración y maltratada por sus clientes. Con el seguimiento a lo largo de estos años, se ha llegado a algunas conclusiones que hay que tener en cuenta para seguir trabajando por los derechos humanos y cívicos:

- Desde esta Sindicatura apoyamos todas las actuaciones de los gobiernos y de las entidades y organizaciones que trabajan en contra de las redes de trata de mujeres con la finalidad de explotación sexual.

- El Ayuntamiento tiene la obligación de velar por que las ordenanzas vigentes se cumplan poniendo los medios necesarios de inspección y control para garantizar la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos y garantizar la atención y la protección a las mujeres que ejercen la prostitución.
- Cualquier intervención institucional, desde el ámbito municipal, autonómico o estatal, con las personas que ejercen la prostitución debe tener un tratamiento conjunto y coordinado entre todas las administraciones para canalizar los conflictos sociales y de convivencia que genere dicha actividad.
- La gestión de los conflictos derivados de la presencia de prostitución en la calle debe realizarse contando con la participación de los vecinos y en esta interlocución los afectados no tienen que sufrir la descoordinación de los diferentes niveles administrativos.
- La coordinación entre la Agencia Municipal para el Abordaje Sexual (Abits) y las entidades sociales que trabajan desde diferentes aspectos con las mujeres que ejercen la prostitución tiene que consolidarse para conseguir un tratamiento óptimo del tema en beneficio de las mujeres que necesitan su atención.

Este año no han llegado quejas ni de mujeres que ejercen la prostitución ni de vecinos molestos por dicha actividad, solamente dos referidas a la molestia que ocasionan los locales donde se ejerce la prostitución, que son tratadas en la sección de licencias de actividad.

De todas formas, y siguiendo con la línea de esta Sindicatura, una actuación policial y sus consecuencias motivaron la apertura de la actuación de oficio que se describe a continuación.

157

## EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Expediente n.º 476/2010. Intervención de oficio. Explotación sexual.

---

La Síndica inició una actuación de oficio a raíz de una serie de batidas policiales contra el tráfico de mujeres destinadas a la explotación sexual, realizadas durante el mes de julio de 2010 para conocer el alcance de las actuaciones policiales y la intervención de los servicios sociales en cuanto a la atención y asesoramiento de las mujeres detectadas. Las informaciones recibidas de la Guardia Urbana (GUB) y de la Agencia para el Abordaje del Trabajo Sexual (Abits) evidencian que no existe coordinación entre las fuerzas policiales y Abits antes de las actuaciones policiales o durante ellas. Por un lado, en el escrito de la GUB, no se hace mención a la coordinación con Abits y, por otro lado, Abits manifiesta que se enteraron por la prensa de aquellas actuaciones y que no pudieron dar atención a ninguna de las mujeres pero, al mismo tiempo, considera que vería como muy necesaria la coordinación para poder ofrecer una atención social inmediata.

## VALORACIÓN

La Síndica valora que la complementariedad de las actuaciones de estos dos departamentos municipales permitiría llegar a soluciones más efectivas para las mujeres, que son la parte más débil de esta tipología de intervenciones, y concluye que la estrecha colaboración entre la GUB y Abits es básica e imprescindible en toda intervención porque

los dos servicios tienen un objetivo común, contribuir a erradicar el tráfico de personas con la finalidad de explotación sexual y proteger a la mujer que sufre este flagelo social.

Por dicho motivo, se recomendó a la GUB que diera la misma importancia a la detención del proxeneta que a la protección de las mujeres, y a Abits que mantuviera y potenciara el trabajo conjunto con la GUB y, si era posible, con los otros cuerpos policiales que actúan en la ciudad.



Título II  
Capítulo 4  
Sección 4.2

# Ciudadanía e inmigración

**A. Ciudadanía**  
**B. Inmigración**

159

## A. Ciudadanía

La Carta de Ciudadanía. Carta de los Derechos y Deberes de Barcelona de 2010 se fundamenta en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad y es un producto positivo o un contrapunto de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona de 2005.

Por lo tanto, la Síndica dio a la nueva Carta su voto de confianza y asumió el reto de hacerla útil. De este proyecto de dictamen hay que destacar unos rasgos importantes que refuerzan especialmente el concepto de ciudadanía.

I. El compromiso con la participación ciudadana real y efectiva, al mismo tiempo que se garantiza que las propuestas surgidas de la participación ciudadana se tomen en consideración. Como dice la nueva Ley de Procedimiento Administrativo de la Generalitat:

El derecho de los ciudadanos a una buena Administración incluye el derecho a participar en la toma de decisiones y, especialmente, el derecho de audiencia y que las administraciones públicas de Cataluña fomentarán la participación ciudadana en las actuaciones administrativas, con el fin de recoger las propuestas, sugerencias e iniciativas de la ciudadanía, mediante un proceso previo de información y debate.

II. El compromiso con la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y vulnerables; garantía del derecho a la accesibilidad universal, a la igualdad de oportunidades, y a la vida independiente de las personas con diversidad funcional.

III. El compromiso con la calidad humana y la garantía social de los servicios públicos para obtener una ciudad con una dimensión más integradora.

Aun así, existen sombras en el texto, como la inconcreción de los sujetos destinatarios que integra el concepto *ciudadano*, con las correspondientes repercusiones en sus derechos y deberes, según cómo se entiendan los conceptos *ciudadano*, *vecino* y *residente*. Por lo tanto, será necesario un esfuerzo *interpretativo* para que tengamos garantía de aplicación justa de lo que corresponde a cada colectivo, según el Estatuto de Cataluña y la legislación de régimen local.

El texto deberá ser interpretado y aplicado por esta Sindicatura con una óptica progresista, y deberá ser defendido como expresión de unos mínimos irrenunciables en la función supervisora que le otorga la propia Carta, y por ello la Síndica se comprometió ante el Consejo de Ciudad a llevar a cabo un seguimiento sistemático de la aplicación de la Carta de Ciudadanía, y a emitir anualmente un informe de evaluación de su impacto y de su aplicación por parte de los diferentes órganos municipales en una sección especial del informe anual al Plenario Municipal.

## B. Inmigración

160

El derecho al reagrupamiento familiar ya era reconocido por la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración, como parte integrante del derecho fundamental a la intimidad familiar. Este derecho estaba reconocido a los cónyuges, ascendientes y descendientes del extranjero.

La nueva legislación, que reforma la citada Ley Orgánica, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, hace una nueva regulación del derecho al reagrupamiento que tiene el extranjero e introduce que sus beneficiarios se restringen básicamente a los familiares que integran la familia nuclear, tal y como sucede en gran parte de los países de nuestro entorno. La novedad es que dentro de esta categoría de familiares se amplía la interpretación de "cónyuge" a la pareja que tenga con el reagrupante una relación de efectividad análoga a la conyugal. A estos reagrupados se les facilita el acceso inmediato al mercado laboral.

También recoge que se excluye de esta condición de beneficiario a los ascendientes menores de 65 años, como norma general. Únicamente prevé su reagrupamiento si existen razones humanitarias que los permitan.

En esta Sección, la Síndica ha recibido 8 quejas.

Las quejas planteadas por los ciudadanos y las resueltas por la Síndica de Greuges de Barcelona durante este año 2010 relativas a la materia de inmigración se han referido en gran parte a asuntos que son competencia de la Administración central del Estado, y por

dicho motivo han sido resueltas a través de asesoramientos y derivaciones a los órganos que tenían atribuida la potestad o bien a la institución del Defensor del Pueblo.

Otras quejas relativas a competencias municipales se referían al plazo que utiliza el Ayuntamiento para emitir los informes de disponibilidad de vivienda en los procesos de reagrupamiento familiar, a la necesidad de empadronamiento del extranjero como requisito para emitir el informe de arraigo o a la falta de recursos sociales para personas inmigrantes.

*El trámite del reagrupamiento familiar.* La inmigración está directamente relacionada con el mercado de trabajo y, en estos momentos en que la situación económica no es favorable, las entradas por reagrupamiento familiar se están convirtiendo en una de las vías de acceso más importantes de población extranjera.

Precisamente, la concesión de este derecho legal al inmigrante para que pueda reconstituir su familia y el potencial efecto multiplicador que este hecho puede tener han comportado diversas manifestaciones públicas de responsables políticos, y algunas de ellas dirigidas a proponer un endurecimiento de las condiciones legales para agrupar.

Según el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 4/2000, para que un inmigrante pueda reagrupar a un familiar, tiene que acreditar que dispone de una vivienda adecuada para él y para su familia a través de un informe emitido por la comunidad autónoma o, si procede, el ayuntamiento correspondiente al lugar donde el extranjero tenga su residencia. Este informe es obligatorio pero no vincula la decisión final de la Administración competente para resolver la petición del extranjero.

161

De acuerdo con el artículo 42 del Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica 4/2000, se establece el plazo de 15 días desde la solicitud para emitir el informe y notificarlo al interesado y, simultáneamente, y mediante medios telemáticos siempre que sea posible, a la autoridad competente para resolver la autorización de reagrupamiento. El informe tiene que hacer referencia a los siguientes aspectos: título que habilite para la ocupación de la vivienda, número de habitaciones, uso al cual se destinan cada una de las dependencias de la vivienda, número de personas que la ocupan y condiciones de habitabilidad y equipamiento.

## EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

### Expediente n.º 4/2010. Reagrupamiento familiar

---

Una ciudadana nos expuso su disconformidad con la tramitación de un reagrupamiento familiar dado que, supuestamente, la Subdelegación del Gobierno estaba denegando las peticiones en los casos en que la corporación local incluyera en el informe de disponibilidad que se había emitido otro informe sobre la misma vivienda en los últimos 12 meses. Esta información complementaria no está establecida en ninguna normativa de aplicación, sino que era fruto de la existencia de una instrucción de la Subdelegación del Gobierno.

La Síndica se dirigió al Ayuntamiento para solicitar la obligatoriedad de cumplimiento de aquella instrucción, teniendo en cuenta que había sido dictada por otra Administración.

En esta ocasión, desde el Programa de Inmigración del Ayuntamiento nos manifestaron que la información relativa a la existencia de informes emitidos durante los últimos 12 meses no

se facilitaba en cumplimiento de ninguna instrucción de la Administración del Estado, sino en virtud del principio de asistencia mutua y cooperación entre las administraciones públicas expresado en el artículo 4 de la Ley 30/1992, según el cual las administraciones públicas, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, están obligadas a ponderar, en el ejercicio de las propias competencias, la totalidad de los intereses públicos y, en concreto, aquellos cuya gestión está encargada a otros.

En la valoración de los hechos se observó que el Ayuntamiento había emitido el informe correspondiente a la disponibilidad de la vivienda en un plazo que excedió lo que está establecido, puesto que tardó casi 3 meses desde que se solicitó.

## VALORACIÓN

Hay que resaltar que la Medida de Gobierno aprobada en el Consejo Plenario de enero de 2009 por el Ayuntamiento de Barcelona reconoce la voluntad municipal de promover propuestas proactivas para el acompañamiento a la reagrupación familiar, y la presunta validez de los informes municipales sobre la disponibilidad de vivienda queda avalada por el hecho de que la primera actuación del programa establecido con esta finalidad sea el envío de información a los distritos municipales de los informes positivos emitidos por la Dirección de Inmigración, con los datos del reagrupante y de las personas para las que se solicita la reagrupación. Esta información, además, puede resultar trascendental en el momento de conocer las tendencias del reagrupamiento y para prever servicios y recursos públicos.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona consideró que el Ayuntamiento debería ejercer la necesaria vigilancia de la valoración que las otras administraciones aplican a los informes que emiten según sus responsabilidades competenciales, puesto que la causa alegada por la Subdelegación del Gobierno para denegar el permiso de residencia, así como para resolver desfavorablemente y de forma no razonada el recurso presentado, ha sido que “no se ha justificado documentalmente la disponibilidad por parte del reagrupante de una vivienda adecuada para atender sus necesidades y las de su familia en los términos establecidos en el artículo 42.2 del RD 2393/2004”. Sin embargo, el informe municipal había sido favorable.

162

Conviene recordar que la actuación de las administraciones públicas tiene que regirse por los principios de objetividad, eficacia y sometimiento a la Ley, y, en aplicación de la colaboración entre las administraciones, el Ayuntamiento debería perseguir la máxima transparencia de la actuación pública.

En esta ocasión, la Síndica no solamente estimó la queja sino que también sugirió que se mantuviera la vigilancia necesaria para que los informes municipales sean valorados de forma adecuada por la Administración central en beneficio de los derechos de las personas inmigrantes y el cumplimiento de la normativa que establece el derecho a la reagrupación. Así mismo, esta Sindicatura informó a la institución del Defensor del Pueblo sobre la posible vulneración en la aplicación de la Ley referida a los derechos de los inmigrantes por si consideraba conveniente supervisar la cuestión.

El Defensor del Pueblo comunicó por escrito a la promotora de la queja que se valoraba la utilización de una mala práctica administrativa por parte de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona y les recordaba que ni la Ley ni el Reglamento de Extranjería imponen como

condición para la acreditación de la disponibilidad de vivienda en el procedimiento de reagrupación familiar que antes, y durante un determinado plazo, no se haya emitido el informe municipal de disponibilidad sobre la misma vivienda. Por lo tanto, a su juicio, la constatación de que sobre la misma vivienda se haya emitido con anterioridad un informe de disponibilidad podría justificar la realización de las actuaciones necesarias para que en el expediente administrativo quedara acreditada la real disponibilidad de la vivienda, en el caso de que se apreciaran indicios de fraude, pero esta sola circunstancia no puede determinar la denegación de la autorización de residencia por reagrupación familiar solicitada, puesto que no existe amparo normativo para mantener este criterio. Por ello, la denegación de la autorización de residencia para reagrupamiento familiar por este único motivo no puede estimarse ajustada a Derecho.

A consecuencia de este razonamiento, se solicitó a la Subdelegación del Gobierno la revisión del criterio mantenido sobre esta cuestión.

Por otro lado, esta Sindicatura recibió a los representantes de una asociación, que nos expusieron la situación de un asentamiento de aproximadamente trescientos hombres subsaharianos llegados a las costas que malviven en solares, naves industriales y pisos abandonados del Distrito de Sant Martí, en los barrios del Besòs y Poble Nou. Se trata de una asociación que lleva años trabajando para dar apoyo a las personas en situación de exclusión social a través del desarrollo de programas, entre los cuales incluyen ayuda alimentaria y ayudas económicas a las personas en situación de extrema pobreza, como la que sufre el colectivo que habita en el asentamiento de Poble Nou. Los representantes de esta asociación nos manifestaron su preocupación por la reducción de subvenciones estatales, dado que por dicho motivo, y junto con la actual situación de crisis, han disminuido notablemente, por un lado, las posibilidades de ayuda por parte de las asociaciones y, por otro lado, la capacidad de subsistencia propia de este colectivo tan vulnerable, que últimamente ha empeorado; se trata de un colectivo que, por su situación administrativa, en el mejor de los casos consiguen trabajar en la economía sumergida, o bien subsisten con la venta de chatarra que recogen de las obras, pero esta cada vez escasea más.

163

Ante la inquietud que nos produjo esta denuncia, solicitamos al teniente de alcalde de Acción Social y Ciudadanía que recibiera a las asociaciones que dan apoyo a estos colectivos con el fin de tratar el tema y buscar posibles soluciones. La Síndica también mantuvo una reunión con los representantes de un grupo de ayuda a los asentamientos, que nos hicieron vivir más de cerca las precariedades con las que subsisten estos ciudadanos.

Tal y como indicó el teniente de alcalde a las asociaciones, la intervención debe plantearse de forma conjunta con otras administraciones, pero, hasta que ello se pueda llevar a cabo y ante la proximidad de la demanda de unos ciudadanos de Barcelona, sería aconsejable requerir también una intervención municipal.

En estos momentos, esta Sindicatura está estudiando los circuitos de recursos públicos que el Ayuntamiento ofrece o puede ofrecer a colectivos como este para que tengan posibilidades de vivir con la dignidad que se predica como derecho para todas las personas.





Título II  
Capítulo 4  
Sección 4.3

# Salud

**A. Salud pública**  
**B. Asistencia sanitaria**

La salud pública se define como el conjunto organizado de actuaciones de los poderes públicos y de la sociedad mediante la movilización de recursos humanos y materiales para proteger y promover la salud de las personas, prevenir la enfermedad y ocuparse de la vigilancia de la salud pública. La salud pública también debe entenderse como la salud de la población, y depende, en gran medida, de factores estructurales y ambientales, como la educación o la seguridad, pero también de factores vinculados a los estilos de vida, como el consumo de tabaco, la actividad física o la alimentación. De hecho, el aumento de la esperanza de vida que se ha producido en el último siglo en Cataluña se atribuye en gran medida a la mejora de las condiciones de higiene, alimentación, vivienda y trabajo, a pesar de que los progresos en la vertiente asistencial también han contribuido decisivamente a ello. (Ley 18/2009, de Salud Pública).

165

Este aumento de la esperanza de vida lo consideramos un resultado claramente positivo, pero hemos de tener presente que es solamente uno de los componentes de una vida saludable y de un nivel de bienestar integral elevado. En una sociedad como la nuestra, pasan a ser factores limitantes en las dinámicas sociales que configuran la ciudad la inclusión activa insuficiente de las personas mayores y de otros colectivos considerados vulnerables, como los enfermos por adicciones a las drogas.

En esta sección, la Síndica ha recibido 25 quejas.

## A. Salud pública

La salud, tanto la individual como la colectiva, es el resultado de un conjunto de acciones preventivas, protectoras, reparadoras y de promoción que no permiten clasificar de forma estricta las quejas en una categoría concreta.

Las competencias del Ayuntamiento de Barcelona y las actuaciones de los servicios municipales que influyen sobre los determinantes de salud de la población son numerosas y están distribuidas entre diversos sectores o ámbitos de actuación, que van desde los

típicamente de salud pública hasta los de medio ambiente o de urbanismo y vivienda. Por dicha razón, son muchas las quejas que, a pesar de que tienen una gran relevancia en el estado de salud de los barceloneses, están incluidas en otros apartados del presente informe.

*Prevención de las adicciones a drogas y atención a los enfermos por drogodependencia.* Uno de los aspectos referentes a la salud, en la ciudad, que tienen entidad propia y un peso relativo elevado en el estado de salud es la atención y prevención de las drogodependencias. Entre estas adicciones podemos distinguir las que están relacionadas con drogas legalizadas y las que lo están con drogas ilegales. En cuanto a las primeras, destacamos el tabaco y el alcohol. En cuanto al tabaco, hace tiempo que las administraciones estatal, autonómica y municipal actúan con decisión pero, en cambio, en el caso de las bebidas alcohólicas los tres ámbitos de gobierno incumplen sus responsabilidades sociales puesto que no ponen freno a la promoción del consumo de alcohol, lo que representaría dar un paso claro para prevenir problemas de salud asociados con las adicciones. En el informe de la Síndica de Greuges del año 2008, se ponía énfasis en la importancia de que el Ayuntamiento no permitiera el uso de soportes publicitarios de titularidad o de competencia municipal para promover el consumo de bebidas alcohólicas. No hemos avanzado mucho en este tema, a pesar de que existen datos objetivos que ponen de relieve que se trata de una cuestión de suma importancia. En el análisis de la situación actual formulado en el Plan de Acción de Drogas de Barcelona 2009-2012 se constata que “(...) el 3,6 % de la población barcelonesa mayor de 18 años presenta un trastorno por abuso o dependencia del alcohol”, y que, en el año 2008, esta sustancia psicoactiva era la más prevalente entre la población escolarizada de 14 a 16 años. Pero siguen los anuncios directos o indirectos de bebidas alcohólicas, incluso de alta graduación, en las instalaciones de TMB y en lonas publicitarias autorizadas por el Ayuntamiento, incluso en la puerta de los centros educativos. 166

## EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Expediente n.º 390/2010. Insalubridad de un inmueble.

---

Un ciudadano presentó, en el mes de junio de 2010, una queja en la que exponía que en la finca donde está su vivienda sufrían, desde hacía más de 6 meses, molestias por malos olores y proliferación de mosquitos y pequeños escarabajos, originados probablemente por la acumulación de aguas fecales en los desagües comunitarios de la finca. No podían acceder a ellos para que una empresa especializada vaciara los desagües dado que los locales de la planta baja estaban cerrados y sin limpiar desde hacía meses y, a pesar de las gestiones realizadas ante la empresa titular del local, no les facilitaban el acceso. A partir del momento en que los locales fueron cerrados, la sede de la empresa estaba instalada en un municipio diferente del de Barcelona, circunstancia que dificultaba las gestiones necesarias para resolver el problema.

Poco antes de presentar la queja ante la Síndica de Greuges, el representante de la comunidad de propietarios afectados había denunciado los hechos ante el Distrito de Sant Andreu, mediante una instancia. Después de pocos días, el personal municipal realizó una inspección de la finca, pero motivada por “(...) molestias/Provocadas por la convivencia diaria/Animales” y, dado que no existía ningún problema de este tipo, se dio por cerrado el tema.

El interesado expresaba su desacuerdo con el hecho de que, según afirmaba, el inspector se hubiera presentado con una información errónea y sin avisar previamente, por cuyo motivo no

fue posible corregir la confusión creada y avanzar en la intervención del Distrito para reconducir los incumplimientos denunciados.

El 16 de junio de 2010 la Síndica de Greuges solicitó al Distrito información sobre las actuaciones realizadas y sobre las que, eventualmente, estuvieran en curso o previstas para comprobar y, si procedía, resolver el problema de insalubridad existente.

Transcurridos 3 meses, se recibió el informe del Distrito, en el que se comunicaba que poco después de recibir la petición de información de la Sindicatura se habían realizado diversas gestiones para localizar la propiedad de los locales y, a continuación, fue citada para que acudiera al local en un día y hora concretos para realizar una inspección. El 16 de julio de 2010 se llevó a cabo la inspección, en la que se comprobó que había un charco de aguas fecales producido por la rotura de un bajante de la red comunitaria del edificio, y que dicha acumulación de aguas residuales originaba la proliferación de mosquitos y otros insectos. Se procedió a la retirada de las aguas acumuladas y se desinsectó el local.

El Distrito requirió a la comunidad de propietarios que realizara una reparación con carácter de urgencia. El representante de la comunidad afectada ya había expresado, al presentar la queja ante la Síndica de Greuges, la disposición a realizar la reparación necesaria.

La Síndica de Greuges consideró parcialmente correcta la actuación del Distrito de Sant Andreu, y recomendó que los servicios municipales velen por que, cuando tenga que realizarse una inspección motivada por la denuncia de algún ciudadano, se contacte previamente con el interesado, con el fin de garantizar una comunicación eficaz.

## VALORACIÓN

Esta queja es un ejemplo de la necesidad de velar por una comunicación eficaz entre la Administración municipal y los ciudadanos y de cómo, cuando esta comunicación se establece, puede ser más fácil resolver los problemas detectados mediante las denuncias ciudadanas y reconducir los incumplimientos existentes.

167

Esta queja, junto con otras recibidas este año, pone de manifiesto un tipo de problema que ha ganado en importancia durante los años 2009 y 2010, y es el cierre de numerosos locales destinados a actividades comerciales o empresariales y la situación cada vez más frecuente de que los locales cerrados no se mantienen en un estado de limpieza adecuado, ya sea por la desaparición de la entidad titular del local o por la dificultad de localizar al titular referente. A veces, la falta de limpieza y mantenimiento adecuados puede generar situaciones de insalubridad en las viviendas próximas.

Las quejas 511/2010 y 539/2010 ilustran unas situaciones que se producen de una forma nuevamente creciente desde hace pocos años: la falta de condiciones adecuadas de salubridad e higiene en viviendas antiguas, ya sea por desinterés de los propietarios o por la voluntad de echar fuera a los inquilinos que pagan alquileres bajos. El Ayuntamiento y la Generalitat, en el contexto del Plan de Vivienda de Barcelona 2008-2016, han creado la Red de Oficinas de la Vivienda para conseguir, además de otros objetivos, la detección y reconducción de las situaciones de incumplimiento de las responsabilidades de mantenimiento de los edificios por parte de sus propietarios y, en los casos de acoso de los inquilinos, hacer posible, además de la detección, la actuación coordinada de la Generalitat y del Ayuntamiento para poner fin a las maniobras especulativas que generan situaciones de insalubridad o de inseguridad en los ocupantes de las viviendas afectadas. Existe una oficina en cada distrito municipal.

Otras quejas que tienen que ver con riesgos sanitarios asociadas a la falta de limpieza o de mantenimiento adecuado en fincas destinadas a viviendas de forma exclusiva o mixta son las siguientes: una ciudadana y otros vecinos de la misma finca sufrían problemas por infestación de su vivienda por cucarachas y, a pesar de haber presentado diversas quejas al administrador de la finca, la propiedad de los pisos no llevó a cabo ninguna acción. Con anterioridad ya se había presentado este problema y en dos ocasiones el administrado ordenó que se fumigara la finca. No habían presentado ninguna denuncia ante el Ayuntamiento de Barcelona, y les recomendamos que lo hicieran, dado que existía un posible problema de insalubridad, y es competencia municipal velar por que los propietarios resuelvan adecuadamente estas situaciones. Otra persona presentó una queja similar por infestación de pequeños escarabajos que invadían su cocina durante la noche, a pesar de que ella la mantenía perfectamente limpia. Vivía en este piso desde hacía 50 años y sufría dicho problema desde hacía 2 años. También estaban afectados, como mínimo, los otros pisos de la misma planta, pero los inquilinos se mudaban cuando sufrían el problema. Ella no podía cambiar de vivienda por motivos económicos. No había denunciado el problema al administrador ni al Ayuntamiento por miedo a ser considerada poco limpia por los vecinos. En la Sindicatura le sugerimos que presentara por escrito y con acuse de recibo una queja y petición de actuación al administrador, y que si la propiedad no actuaba que lo denunciara ante el distrito correspondiente.

## B. Asistencia sanitaria

168

La asistencia sanitaria que presta el Ayuntamiento a su personal puede ser supervisada por la Síndica de Greuges de Barcelona, pero no la general dada a los ciudadanos, puesto que, por ser competencia de la Generalitat, la supervisión compete a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, aunque la Síndica sí puede entrar en aspectos relativos a los centros municipales y a la atención e información facilitada al paciente.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Expediente n.º 255/2010. Atención al usuario en un centro de salud.

---

La promotora de la queja no estaba de acuerdo con la atención médica que había recibido su madre en el Hospital del Mar en los meses anteriores al día 6 de mayo de 2010, día en que fue citada para hacerle un TAC. La interesada, a propuesta de esta institución, presentó una queja al Departamento de Atención al Usuario en fecha 4 de mayo de 2010 para esclarecer la atención médica dada a su madre en el Servicio de Urgencias y recibió la respuesta a dicha queja el pasado 10 de mayo de 2010. De todas formas, la interesada considera que en la carta de respuesta se obvia el tema que realmente le preocupa, que es la atención médica y el tratamiento de los meses de octubre de 2009 a abril de 2010, durante los cuales su madre tuvo que realizar diferentes ingresos a urgencias por unos fuertes dolores lumbares que sufría. Según la interesada, no se estudió suficientemente la sintomatología que presentaba su madre. A demanda de la Síndica, la respuesta del consejero delegado del Hospital del Mar aporta una información más detallada que la que había proporcionado el Departamento de Atención al Usuario del mismo hospital a la interesada y que había motivado la queja a la Síndica de Greuges. El informe hace un

resumen de la atención sanitaria dada a la madre de la promotora de la queja y finaliza diciendo que, a posteriori, una vez conocida la recidiva de la enfermedad, podría atribuirse la clínica del dolor a la recaída tumoral, pero no es descartable que hubiera otras causas de los dolores. Hay que tener en cuenta que esta Sindicatura no se puede pronunciar sobre la actuación médica del Servicio de Urgencias pero sí sobre la información dada al paciente y, en este caso, considera que el escrito del Hospital del Mar es claro y honesto y expresa la dificultad de detectar la relación entre la sintomatología presentada por la paciente en el Servicio de Urgencias y su enfermedad anterior. La queja se estimó en parte porque, si bien la respuesta dada a la Síndica de Greuges desde el Hospital del Mar era correcta, no lo era la respuesta del Departamento de Atención al Usuario, que fue insuficiente y poco esclarecedora para la interesada, y se recomendó al Servicio de Atención al Usuario que dé explicaciones más ajustadas a la demanda de los familiares y/o pacientes. Por todo ello, y sin perjuicio de que se puedan poner en marcha otras acciones, esta Sindicatura finalizó sus actuaciones y archivó el expediente.

---

Expediente n.º 579/2010. Atención sanitaria al personal municipal.

---

Un trabajador del Ayuntamiento de Barcelona exponía en su queja presentada el 16 de septiembre de 2010 que reside en un municipio diferente del de Barcelona desde hace 12 años, y que durante los primeros 10 años él y su familia recibían del centro de atención primaria (CAP) correspondiente al lugar de residencia la atención médica y las prestaciones sanitarias sin ningún problema, pero que desde hacía 2 años sufrían problemas reiterados en cuanto a la atención que recibían en el ámbito sanitario. Había presentado diversas reclamaciones ante el PAMEM, como mutua prestadora de los servicios sanitarios a los empleados municipales de Barcelona, pero recibía informaciones contradictorias de esta entidad y del Servicio Catalán de la Salud, que es el responsable del funcionamiento del CAP del municipio de residencia del interesado y de su familia.

El 30 de septiembre de 2010, la Síndica de Greuges pidió a la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía, responsable municipal de los temas de salud, que informara de los criterios seguidos para prestar los servicios correspondientes a sus afiliados que residen en un municipio diferente del de Barcelona, y del motivo por el cual, según exponía el interesado, sufría desde hacía 2 años problemas referentes a las visitas médicas y a la prescripción de medicamentos por parte del CAP del municipio de residencia cuando, según afirmaba el promotor de la queja, en los Estatutos del PAMEM existen instrumentos que deberían hacer posible la coordinación entre este Patronato y el Servicio Catalán de la Salud (SCS) para que el trabajador municipal y su familia reciban de forma regular y oportuna la cobertura sanitaria a la cual tienen derecho.

La delegada de Salud del Ayuntamiento de Barcelona informó el 25 de octubre de 2010 que el PAMEM tiene firmado un convenio con el Instituto Catalán de la Salud (ICS) para que este preste servicios a los afiliados al PAMEM en aquellos municipios de Cataluña donde no tiene un médico concertado. El municipio donde reside el promotor de la queja no es uno de estos, pero de forma excepcional y para satisfacer la petición planteada por el interesado, el PAMEM se hacía cargo de los gastos de las visitas en el CAP del municipio y, posteriormente, se amplió la asistencia para incluir las pruebas complementarias. En cuanto al argumento del promotor de la queja de que, por el hecho de residir en el municipio donde vive, la atención médica y las prestaciones sanitarias deberían serle proveídas por el SCS, el informe del Ayuntamiento de Barcelona afirma que ello no es así, dado que en los Estatutos PAMEM figura que los afiliados activos solamente pueden ser atendidos por dicho Patronato.

La Síndica de Greuges consideró correcta la actuación del PAMEM.

169

Algunas de las quejas de esta temática están estrechamente vinculadas con algunas quejas que hacen referencia a la atención social. Esta tipología de quejas pone de manifiesto también la dificultad para vincularse tanto con los servicios de salud mental, por la escasez de estos y su organización, como con los servicios sociales básicos, por las características propias de estos usuarios, sus demandas específicas y por la falta de recursos para esta población en la atención social primaria. La valoración que hace la Síndica es que es necesaria una mejora sustancial de la atención a la salud mental en nuestra ciudad y que hay que tener presente la importancia de la coordinación y el aumento de programas de atención conjunta desde los servicios de salud mental y los servicios sociales básicos.

El intercambio de puntos de vista de esta Sindicatura con los servicios de salud mental ha posibilitado establecer unos puntos de acuerdo en beneficio del ciudadano.

170



Título II  
Capítulo 4  
Sección 4.4

# E DUCACIÓN, CULTURA, OCIO Y DEPORTE

**A. Educación y cultura**  
**B. Ocio y deporte**

En este capítulo, la Síndica ha recibido un total de 30 quejas.

## A. Educación y cultura

A lo largo del año, la Sindicatura ha recibido varias quejas relacionadas con la educación: consultas sobre becas, acoso escolar, disconformidad con la normativa interna de un centro o bien por desacuerdo con la plaza escolar asignada.

171

### EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

#### Expediente n.º 597/2010. Seguridad en el entorno de una escuela.

La presidenta del AMPA (Asociación de Madres y Padres de Alumnos) de una escuela presentó una queja en la que manifestaba que los accesos de la escuela no eran seguros para el alumnado. Tanto la entrada de educación infantil como la de primaria y secundaria están situadas en unas calles estrechas de prioridad invertida, es decir, sin aceras y con un tráfico teóricamente pacífico. En la práctica, el tráfico de la zona era bastante intenso porque se trataba de una zona muy céntrica de la ciudad. El distrito correspondiente había solucionado la regulación del tráfico rodado con la presencia de la Guardia Urbana en las horas de entrada y salida. La escuela consideraba que esta solución no era la más apropiada puesto que la policía municipal no podía garantizar su asistencia diaria y, además, no parecía necesario que los agentes asumieran dicha tarea si se disponía de otros recursos de fácil ejecución. La simple activación del bolardo retráctil situado en la calle de uno de los accesos y el cambio de dirección de circulación de la calle perpendicular donde estaba ubicado el otro acceso resolvían el problema de la seguridad en los momentos de entrada y salida escolares. Después de 8 meses desde que la escuela hubiera planteado la necesidad de encontrar una solución, el Distrito informó la Sindicatura sobre el acuerdo de instalar un nuevo bolardo, este extraíble, para que la escuela se hiciera responsable de ponerlo en las horas de salida del alumnado para impedir la circulación de

vehículos durante 20 minutos. Además, se informaba de que se había reforzado la señalización de tráfico de la zona escolar y del límite de velocidad a 10 km/h y se habían colocado bandas reductoras de velocidad. El documento finalizaba con el compromiso de seguir con la presencia de la Guardia Urbana para garantizar la seguridad vial.

La Síndica valoró que en este caso la actuación del Distrito había sido lenta y poco eficaz puesto que consideró excesivo el tiempo transcurrido para solucionar el problema, teniendo en cuenta que durante este periodo la Guardia Urbana tuvo que destinar efectivos diarios para garantizar la seguridad de los niños.

## VALORACIÓN

El entorno escolar es complejo y conlleva al Ayuntamiento una serie de responsabilidades. La mayoría de estas corresponden al Consorcio de Educación, que, desde hace 2 años, asume casi todas las competencias de la educación de la ciudad: planificación y construcción de centros, gestión de todos los centros públicos de infantil, primaria, secundaria obligatoria y postobligatoria, gestión de los centros de régimen especial y escuelas de adultos, vigilancia de la escolaridad obligatoria, aplicación de la normativa de matriculación, reglamentación y gestión del comedor escolar, mantenimiento de los edificios y suministros, limpieza y vigilancia y servicios educativos de apoyo.

A lo largo del año no se han formalizado quejas referidas a estos asuntos, y la única queja que se ha formalizado es la expuesta en el expediente ilustrativo. El resto han sido consultas que se han resuelto directamente con la información de que dispone la Sindicatura sin necesidad de emitir peticiones, o bien asuntos que no se han podido supervisar porque provienen de otros municipios y, por lo tanto, no corresponden a esta Sindicatura.

172

En el informe del año anterior, se expuso un caso grave de absentismo (expediente n.º 473/09) de una niña que llevaba todo un curso escolar sin ir a la escuela. El caso era conocido por todos los estamentos sociales y educativos. La Sindicatura solicitó, además de que se solucionara el problema concreto, que se revisara el circuito establecido por el Plan de Absentismo para valorar su eficacia y que se realizara un esmerado seguimiento de los diferentes órganos implicados en este Plan para garantizar la escolarización obligatoria de todo el alumnado.

En el mes de marzo de 2010, el Consorcio de Educación informó de que finalmente la menor referida está escolarizada y que la adaptación al nuevo centro, después de haber estado un total de 5 trimestres desescolarizada, se había llevado a cabo sin problemas.

Según los datos del Consorcio de julio de 2010, el absentismo en la ciudad es de un porcentaje medio del 1,07 %, con diferencias notables entre los distritos de Ciutat Vella, Nou Barris, Sants-Montjuïc y Sant Martí, donde este porcentaje llega hasta el 2,51 %, y los distritos con mayor poder adquisitivo, como Les Corts y Sarrià - Sant Gervasi, donde los índices de faltas reiteradas afectan a un escaso 0,14 %.

En el informe anual del año 2009 de la Sindicatura, se reiteraba la recomendación de revisar el circuito establecido por el Plan de Absentismo para valorar su eficacia y para realizar el seguimiento esmerado de la intervención de los diferentes órganos implicados en este Plan, porque la asistencia en la escuela es imprescindible para la integración

social. Con relación a ello, el documento “Millores de gestió arran de l’informe 2009 de la Síndica de Greuges de Barcelona”, aportado por el Ayuntamiento en el mes de noviembre de 2010, informa de que el Plan Integral de Mejora de la Escolaridad Obligatoria y de Tratamiento del Absentismo escolar se implementó de forma piloto en el curso 2008-2009 en cinco distritos de la ciudad antes de realizar su despliegue completo, que se realizó en el año 2009-2010.

Según se informa, se ha reducido el número de casos derivados al Consorcio, de 139 en el curso 2008-2009 a 67 en el curso 2009-2010. Este dato es interpretado por el Consorcio como el fruto del trabajo realizado desde el Plan.

Ahora bien, si el número de alumnos escolarizados en el curso 2008-2009 era de 237.693 y de 238.558 en el curso 2009-2010, y los datos publicados en la web del Consorcio son fieles a la realidad, es evidente que el número de absentistas es muy superior al de los casos tratados por el Plan. El que haya disminuido el número de casos derivados al Consorcio no es, en opinión de esta Sindicatura, un indicador positivo. Posiblemente es únicamente la prueba de que el Plan no comprende la totalidad de los casos de absentismo de la ciudad ni realiza su seguimiento.

## B. Ocio y deporte

Las quejas sobre ocio y deporte han estado relacionadas con los equipamientos deportivos o bien con los centros cívicos: disconformidad con el precio de las cuotas de abono, con los horarios de funcionamiento o bien con la denegación de la gratuidad en la matrícula de los talleres de centros cívicos que se otorga a las personas que están en paro.

173

## EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Expediente n.º 197/2010. Actividad en un centro cívico.

---

La persona afectada expuso que un centro cívico del Eixample le había denegado la matrícula gratuita para realizar un taller trimestral, a pesar de que había aportado la documentación acreditativa que la eximía del pago, dado que estaba en paro. La Sindicatura pidió información al Distrito del Eixample en el mes de marzo y hasta el mes de octubre no pudo valorar la respuesta porque la Dirección de Presidencia y Relaciones Institucionales no envió el informe emitido por el Distrito hasta después de 5 meses desde que se elaboró.

El informe municipal aportado por el Distrito expresa que, en la matriculación de los talleres de los centros cívicos del primer trimestre del año 2010, para obtener la gratuidad se aplicaron los mismos criterios que en el año 2009. Estos se concretaban en: estar empadronado en Barcelona, estar en situación de paro durante un mínimo de 4 meses, haber trabajado un mínimo de 10 meses durante los últimos 3 meses y que el motivo del paro hubiera sido un despido o una finalización de contrato. En el año 2010 las condiciones han sido menos restrictivas porque solamente se ha exigido el certificado de empadronamiento y el informe de vida laboral para acreditar la situación de paro. En el documento aportado por el Distrito, se informaba de que, a pesar de que el cambio de criterio figuró en el anuncio de aprobación de los precios públicos del Ayuntamiento publicado el 29 de diciembre de 2009, la información sobre esta modificación no fue

facilitada al centro cívico hasta el mes de febrero de 2010, una vez finalizado el periodo de matriculación de los talleres.

Sin embargo, el Sector de Educación, Cultura y Bienestar había informado con detalle del cambio en la notificación emitida por correo electrónico el 28 de diciembre de 2008 y había informado de ello no solamente a todos los centros cívicos, sino también a los responsables municipales de cultura de cada distrito y, también, a las direcciones de los servicios personales de los distritos.

En cuanto a la respuesta que era preciso dar a la ciudadana, en atención a la queja presentada, el Distrito derivó el escrito al Sector mencionado y, en definitiva, la persona afectada no recibió ninguna respuesta municipal y no ha obtenido la explicación razonada hasta que la Sindicatura le ha comunicado el resultado de la supervisión. Evidentemente, en este caso, la Sindicatura estimó la queja por diversos motivos: en primer lugar, porque la ciudadana sufrió un agravio a causa de una falta de aplicación de los criterios establecidos; en segundo lugar, porque el informe recibido no se corresponde con la realidad, tal y como se ha podido comprobar, y, en último lugar, porque el Ayuntamiento no ha dado ninguna respuesta explicativa a la ciudadana, tal y como está obligado a hacer.

## VALORACIÓN

Las quejas recibidas en el ámbito de la cultura, el ocio y el deporte han sido escasas. El Ayuntamiento impulsa la actividad física e intelectual, y también el ocio, en las bibliotecas, los centros para personas mayores, los centros cívicos, las instalaciones deportivas, etc. El grado de aceptación y de uso de estos equipamientos es muy alto y lo evidencia el gran número de usuarios de los centros.

La Carta Municipal de Barcelona establece, en el artículo 133, que el Ayuntamiento impulsará la cultura, creación y gestión de bibliotecas, teatros y otros equipamientos. Así mismo, el artículo 120 expresa la responsabilidad municipal de promover y facilitar el acceso al deporte y su práctica individual y colectiva, como factor fundamental del desarrollo de la persona.

Esta responsabilidad es ejercida por la Administración con diferentes tipologías de gestión: consorciada, externalizada, concesionada, propia. En todos los casos, es evidente que es necesario conseguir la coordinación necesaria para que las directrices municipales sean aplicadas con garantía de equidad y objetividad. El caso relatado es un ejemplo negativo en dicho sentido.

La norma que regulaba la gratuidad estaba establecida, aprobada y difundida. A pesar de ello, el centro cívico correspondiente no la aplicó. La Comisión de Hacienda y Presupuestos del 18 de marzo de 2010 acordó “instar al Gobierno municipal a publicitar en todos los medios de comunicación municipal la posibilidad de acceder gratuitamente a las actividades de formación, culturales y deportivas realizadas en centros cívicos y equipamientos deportivos públicos por parte de las personas en situación de paro” y también “instar a todos los centros cívicos y equipamientos públicos a publicitar de forma expresa en sus locales sobre esta posibilidad para las personas en paro”. Se desconoce el motivo por el cual se tomó este acuerdo pero, previsiblemente, provenía de la constancia de que el beneficio no había sido suficientemente difundido por las repercusiones económicas que podía originar a los equipamientos. En este sentido, el Sector de Educación, Cultura y Bienestar, en el mes de enero de 2010, informó a los centros cívicos

174

sobre la voluntad de reponer los recursos necesarios si la medida producía un quebranto económico en la cuenta de explotación de las empresas concesionarias.

### Título III. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES



*La diferencia ente lo que hacemos y lo que somos capaces de hacer bastaría para solucionar la mayor parte de los problemas del mundo.*

GANDHI

La Síndica desea completar este primer informe que presenta en la segunda etapa de la institución con unas reflexiones finales y unas recomendaciones al Gobierno municipal con relación a unos cuantos temas esenciales para la vida y sentimientos de los ciudadanos.

176

Son unas reflexiones fruto de los problemas que los ciudadanos han llevado a la Sindicatura de Greuges de Barcelona y que han sido analizados bajo la óptica del derecho y de la buena Administración.

Con las recomendaciones consiguientes se aportan algunas alternativas de intervención que se consideran viables y que, si se pusieran en práctica, ayudarían a prevenir y paliar muchos agravios como los que han sufrido los que han confiado en la síndica.

Agrupadas por materias, las más importantes son:

- la realización del derecho de toda persona a tener una vivienda digna,
- el medio ambiente como espacio vital y determinante de la salud,
- la movilidad y el transporte como libertad de movimientos,
- el buen servicio administrativo a la ciudadanía,
- los servicios sociales para situaciones de necesidad personal, y
- la misión de la Síndica de Greuges de Barcelona.

Todas, en definitiva, son propuestas para que los derechos humanos y las necesidades de los barceloneses se antepongan a cualquier otro interés económico, político o estético, dado que en un Estado social las personas van antes que cualquier otra cosa.

## 1. SOBRE LA REALIZACIÓN DEL DERECHO DE TODA PERSONA A TENER UNA VIVIENDA DIGNA

Tener una vivienda digna es un derecho humano. Sin vivienda no hay civilización ni ciudad. Sin una vivienda digna es difícil llevar una vida digna. El Ayuntamiento tienen la obligación de favorecer la realización del derecho de toda persona a tener una vivienda digna y de poner los medios posibles para que el derecho se realice. El Ayuntamiento de Barcelona ha hecho mucho durante los últimos años, ha hecho mucho en colaboración con la Generalitat a través del Consorcio de la Vivienda de Barcelona, pero todavía existen carencias y también desesperanza para muchas personas, y, por lo tanto, puede ser el momento de reflexionar sobre el rumbo que deben seguir los avances.

### A. Promoción y dotación de la vivienda

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad dice que tiene que haber una oferta adecuada de viviendas y equipamientos de barrio para todos los ciudadanos, sin hacer distinciones por el nivel de ingresos; y esta institución no está segura de que la actual política de promoción y de asignación de viviendas a los solicitantes que tengan como mínimo una renta determinada para garantizar el pago cumpla con el espíritu y la letra de la Carta, y, por lo tanto, hay que evaluar la situación actual. Tampoco está segura, esta Sindicatura de Greuges, de la eficacia de ciertas promociones dotacionales para hacer frente al problema general de la falta de vivienda asequible si comparamos el número de solicitantes con el número de viviendas que se ofrecen. Así mismo, pone en duda la contribución de algunas de estas políticas a la justicia social.

177

Un año más, hay que destacar que la previsión de promociones de viviendas para contingentes especiales de gran vulnerabilidad social y económica, que, según el Consorcio de la Vivienda, resolvería parte de las situaciones detectadas por esta Sindicatura, no es todavía una realidad tangible en nuestra ciudad. Según informaciones de los medios de comunicación, el 39,4 % de los solicitantes (7.800 unidades familiares aproximadamente) se quedan fuera de los sorteos por no tener suficientes recursos económicos (rentas inferiores a 1,5 veces el IPREM), lo que pone en evidencia que la promoción de la vivienda pública no va dirigida a las personas que más la necesitan.

Cuando hablamos de promoción y dotación de viviendas, estamos hablando del derecho fundamental de disponer de un espacio donde poder vivir dignamente, pero la conclusión principal a que ha llegado esta Sindicatura es que el alto coste de la vivienda –sea de compraventa o alquiler–, por circunstancias objetivas y por circunstancias especulativas, sigue siendo el gran problema de la mayoría de los barceloneses porque tienen que dedicar muchas horas de trabajo y muchas privaciones para obtenerla y mantenerla. Por lo tanto, la Síndica tiene que pedir una evaluación realista y objetiva de la eficacia de las políticas sociales de vivienda, y de la eficiencia del mercado libre para dar respuesta a las necesidades de la población.

De todas formas, la Sindicatura se felicita de su coincidencia, expresada en diferentes decisiones, con la Comisión de Acción Social y Ciudadanía, que en sesión de 20 de abril

de 2010 acordó solicitar al Consorcio de la Vivienda que, a partir del próximo concurso de adjudicación de viviendas de protección oficial, se disponga de alternativas, como la dotación suficiente del fondo de alquiler social, que garanticen que personas o unidades de convivencia con rentas inferiores a los límites establecidos por la normativa vigente en materia de vivienda de protección oficial, puedan acceder a una vivienda.

Del conjunto de promociones de vivienda nueva, las más activas de los últimos años son las destinadas al colectivo de las personas mayores. En el informe de la Síndica del 2009, se valoró la idoneidad de la modalidad de las viviendas con servicios para las personas mayores, dado que es un recurso residencial que facilita el mantenimiento de los niveles de autonomía personal el mayor tiempo posible. Este recurso es muy adecuado para aquellas personas mayores de 65 años que desean vivir de forma independiente en pisos bien adaptados y con servicios colectivos, pero que no pueden seguir viviendo en su domicilio y no tienen el perfil de usuarios de una residencia para personas mayores. La creciente demanda de este recurso y su valoración positiva recomiendan mantener y priorizar el objetivo de construir nuevas promociones, lo que se formalizó en el mes de noviembre de 2010 mediante el III Acuerdo de Actuación entre el Área de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona, el Patronato Municipal de la Vivienda y el Consorcio de la Vivienda de Barcelona, que incluye la normativa del proceso de adjudicación y la creación de la Comisión de Valoración y Admisiones. Pero no sabemos cómo se prevé la evolución de estos recursos para que las personas que vayan entrando en una situación de dependencia puedan seguir recibiendo la atención necesaria en un contexto en el que posiblemente no existirán plazas de residencia asistida disponibles.

En el mercado de compraventa y de préstamos hipotecarios ha aflorado, con la crisis económica, que muchas personas viven un drama por los créditos hipotecarios impagados, ya que se ven obligadas a perder la vivienda pero al mismo tiempo siguen manteniendo una parte de la deuda, drama social sobre el que el Consejo de la Vivienda Social de Barcelona ha llamado la atención y ha pedido una revisión de las leyes hipotecarias. La legislación actual sitúa al comprador en una posición de inferioridad ante la entidad acreedora, a pesar de que es esta la que está en mejores condiciones para evaluar la garantía y decidir sobre el importe del crédito, mientras que el deudor prácticamente lo único que ha hecho es depositar su confianza en la entidad bancaria y firmar un contrato de adhesión; este acto, pero, puede someterlo a una tormenta mercantil con la que no contaba. La hipoteca sujeta directamente la vivienda sobre la que se impone el cumplimiento de la obligación crediticia y no altera la responsabilidad personal ilimitada del deudor establecida por el Código Civil español, dado que se trata de una deuda personal de la que el deudor responde con todos sus bienes presentes y futuros. Esta situación, la Síndica la considera carente de equidad y, por lo tanto, se dirigirá a su homólogo del Estado, el Defensor del Pueblo, para pedirle –en consonancia con la propuesta del Consejo de la Vivienda Social– que impugne por inconstitucional la legislación que permite una injusticia social tan notoria.

Por otro lado, en el ámbito del alquiler, y ante la paradoja permanente de la creciente necesidad social al lado de la disponibilidad infrautilizada del parque de viviendas privadas e incluso públicas, es preciso plantearse si otra política de la vivienda de alquiler no será posible. La creciente demanda de viviendas de alquiler social exige la búsqueda de fórmulas alternativas y creativas para poder dar salida a los pisos vacíos sin inquilinos, y poder ampliar de esta forma la oferta existente. Por un lado, parece necesario agilizar el

178

procedimiento de acceso a los pisos rechazados por los primeros destinatarios de las promociones públicas y, por otro lado, activar la búsqueda activa de pisos vacíos con la propuesta de ventajas importantes y otros incentivos para sus propietarios, por ejemplo, alquilándolos la Administración y cediendo esta su uso como prestación social temporal.

Otro aspecto sobre el que hay que reflexionar, a caballo de la atención social y la vivienda, y que ilustra la actual situación de precariedad residencial, es el incremento de la demanda de ayudas económicas puntuales para mantener la vivienda y evitar a corto plazo situaciones de alto riesgo. Se ha podido constatar que el 70 % del gasto en ayudas económicas desde servicios sociales está destinado a ayudas para mantener la vivienda, lo que pone de manifiesto que algo no funciona adecuadamente cuando los servicios sociales están financiando un recurso de vivienda que no les corresponde.

***POR TODO ELLO, Y PARA QUE EL DERECHO A LA VIVIENDA SEA LA POSIBILIDAD REAL DE OBTENER Y DE MANTENER UNA VIVIENDA, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que el Ayuntamiento realice una evaluación objetiva y cuantitativa de la contribución real que la política de viviendas dotacionales hace a la consecución del objetivo de facilitar el derecho a la vivienda de todos los barceloneses.
- Que el Ayuntamiento realice una evaluación objetiva y cuantitativa de la bolsa de vivienda social para determinar su suficiencia o insuficiencia para el alcance del derecho a la vivienda de los barceloneses con rentas más bajas, así como que planifique su dimensionamiento para garantizar y mejorar la disponibilidad de dichas viviendas dentro de cinco años.
- Que el Ayuntamiento promueva que las oficinas de la vivienda intervengan en el seguimiento y la búsqueda de las viviendas de alquiler de protección oficial al efecto de detectar su utilización como vivienda necesaria, y agilizar la recuperación de las viviendas infrautilizadas para asignarlas a otros solicitantes inscritos en el Registro.
- Que se amplíe la coordinación entre los servicios sociales y los de vivienda social con el refuerzo de políticas conjuntas que permitan mejorar la eficiencia de los recursos de alojamiento y de prestaciones económicas básicas.

179

## **B. Vulnerabilidad y emergencias sociales**

La creciente demanda de pisos de alquiler social y la insuficiente oferta han vuelto a evidenciarse en las quejas recibidas este año. La dificultad para pagar los alquileres privados ha hecho crecer el número de solicitudes entregadas al Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial del Consorcio de la Vivienda de Barcelona para poder acceder a alguno de los programas de vivienda del Consorcio. Una respuesta del Consorcio a la Síndica ponía de manifiesto que el actual Registro único permitía conocer la demanda y, así, ajustar la oferta. Pero parecer ser que existen dificultades para cumplir dicho objetivo puesto que la demanda de viviendas de alquiler social aumenta día a día y la oferta de pisos viejos o nuevos no aumenta significativamente.

Entre las situaciones de vulnerabilidad detectadas por esta Sindicatura una ha sido la falta de una norma habilitante para que la gestión de la bolsa de vivienda social del Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona pueda ajustarse a determinadas necesidades personales, lo que, y sin un elevado coste, facilitaría la vida y el uso de la vivienda a

personas que sufren conflictos con el vecindario o que tienen asignadas viviendas no accesibles.

El Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona es una norma muy meritoria, pero ha sido elaborada y aprobada por el mismo ente que tiene que aplicarla: el Consorcio de la Vivienda de Barcelona. El Consorcio fue habilitado con potestad normativa por la Ley del Derecho a la Vivienda de Cataluña, lo que implica unas ciertas ventajas de eficacia, pero también implica una deslegalización excesiva, tratándose como es de garantizar un derecho legal. Entendemos que los criterios para hacer efectivo el derecho a la vivienda los tendría que establecer la propia Ley de la Vivienda, y no dejar este instrumento de justicia social al arbitrio de la disponibilidad presupuestaria residual que pueda tener el ente administrativo gestor.

Otro problema específico del Reglamento del Registro de Solicitantes es el de la regulación de las viviendas de emergencia social. Los requisitos para obtener una vivienda por dicha vía son estrictos –lo que es lógico– pero al mismo tiempo la norma es muy generosa con los que obtienen una vivienda por esta vía dado que, pasada la situación de emergencia, es decir, una vez resuelta la situación económica que les permitió solicitar una vivienda de emergencia social, pueden seguir viviendo en ella. Mientras esto ocurre, siguen siendo muy escasos los recursos destinados a la dotación de viviendas para los colectivos con necesidades especiales, de forma que las personas más necesitadas de vivienda no encuentran canales para alcanzar su derecho a la vivienda.

En el documento municipal de “Mejoras de gestión a raíz del informe 2009 de la Síndica de Greuges de Barcelona”, en el apartado de vivienda, el Ayuntamiento expresa la voluntad de promover viviendas para los colectivos de especial vulnerabilidad económica y social, llamados *contingentes especiales*, los cuales deben ser adjudicados, mayoritariamente, mediante un baremo de puntuaciones de diferentes aspectos.

180

Parece ser que desde el mes de noviembre de 2010 el Consorcio de la Vivienda ya dispone de la norma definidora de Criterios Generales de los Contingentes Especiales y, por lo tanto, hay que suponer que el 2011 ya podrá asignar las viviendas por el método de la valoración de circunstancias objetivas, por lo que la asignación podrá ser más eficiente que hasta ahora; pero ello no es suficiente, todavía será preciso que la dotación de viviendas disponibles por esta vía sea suficiente para cumplir con los deberes públicos hacia dichos colectivos. En esta vía se incluye la atención a las víctimas de violencia contra la mujer.

También dispone de un borrador de normativa específica para la asignación de viviendas de emergencia social, que en parte se correspondería con la reiterada petición de esta Sindicatura sobre la modificación del Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona, con el fin de dar cabida a determinadas emergencias dentro de su regulación específica, como es la de diferenciar la demanda de vivienda por necesidad económica o por contingentes especiales de las situaciones de emergencia social, lo que representará un avance importante para esclarecer y diferenciar lo que es una situación de emergencia de lo que es una necesidad urgente o no por otras circunstancias, y de esta forma se podrá llevar a cabo una gestión más eficiente de los escasos recursos disponibles. Sin embargo, la Síndica considera que el proyecto de

modificación del Reglamento, divulgado a finales de diciembre de 2010, es todavía demasiado restrictivo para poder atender a situaciones acreedoras de atención.

***POR TODO ELLO, Y PARA SEGUIR AVANZANDO EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que se agilice la asignación de viviendas construidas y desocupadas a los contingentes especiales de las personas socialmente más vulnerables y que se elaboren unos criterios objetivos de adjudicación de las mismas.
- Que se modifique el Reglamento de Solicitantes para dar cabida directa y preferente en cualquier caso a las familias con hijos menores de edad que se encuentren en situación de gran vulnerabilidad.
- Que se modifique el Reglamento del Registro de Solicitantes para que las situaciones de emergencia o vulnerabilidad sean siempre atendidas, pero que las viviendas asignadas sean en régimen de uso temporal por el tiempo que dure la situación de emergencia o excepcionalidad.
- Que el Consorcio de la Vivienda de Barcelona pueda intervenir a través de las oficinas de la vivienda en la mediación entre inquilinos para la permuta de viviendas entre ellos para mejorar las condiciones de accesibilidad de las personas dependientes, así como las situaciones de falta de armonía entre vecinos. En el mismo sentido, que implemente el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consorcio de la Vivienda del 28 de julio de 2010, que autoriza a las entidades que gestionan viviendas de alquiler protegido a realizar cambios de vivienda y traslados bajo ciertas condiciones.

181

**C. La dignidad para la habitabilidad, la salubridad y la seguridad estructural**

La Síndica cree en el derecho de todo ciudadano de Cataluña a obtener ayudas para la dignificación de su vivienda, y también que debe existir un alojamiento digno, que puede ser transitorio, para todo el mundo que lo necesite. La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad reconoce el derecho de los nómadas a estar en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana, y, por lo tanto, hay que proveer espacios que sean compatibles con los otros intereses concurrentes, pero ello no implica que los asentamientos de infraviviendas no tengan que ser erradicados, y sus ocupantes alojados en espacios dignos.

En los últimos años, y cada vez más, como fruto espurio del progreso de la ciudad en todos los ámbitos, crece el fenómeno de personas y familias nacionales, recién llegadas, nómadas, sin techo o desestructuradas, que malviven en espacios, locales o viviendas que tienen el mínimo de condiciones para ser consideradas viviendas dignas. Una de las razones es el hecho de que la crisis económica y las dificultades crecientes para encontrar un trabajo digno y una vivienda asequible empuja a muchas personas, y a menudo familias, a vivir en locales o en viviendas sin los niveles necesarios de salubridad o de seguridad en cuanto a la edificación o las instalaciones.

El Gobierno municipal y los servicios municipales tienen la responsabilidad y los instrumentos para detectar dichas situaciones, y tienen que poder actuar con diligencia para corregirlas y prevenirlas. Las dificultades para llevar a cabo estas acciones son

importantes en todos los campos, dado que, a las dificultades económicas de muchos inquilinos, podemos añadir las de los propietarios de las fincas para poder mantenerlas en condiciones satisfactorias, así como la falta de voluntad de algunos propietarios para llevar a cabo las mejoras necesarias en sus fincas.

Así mismo, y de acuerdo con la información de que disponemos en la Sindicatura de Greuges, existen bastantes casos en los que los propietarios rehuyen sus responsabilidades con el objetivo de reducir gastos o de echar fuera a los inquilinos que pagan poco con el fin de incrementar los beneficios en la explotación de la finca. En dichas situaciones, el Ayuntamiento debería priorizar decididamente la intervención resolutive cuando existen riesgos para la salud, combinando el ejercicio de la autoridad mediante la potestad sancionadora con las actuaciones subsidiarias, si procede, y promoviendo, a través del Consorcio de la Vivienda, la concesión de subvenciones para las acciones restauradoras de la habitabilidad y la salubridad antes que para otros proyectos de menos utilidad social.

En este contexto, es bienvenida la Medida de Gobierno del Plenario del Consejo Municipal de 18 junio 2010, que la Síndica tuvo ocasión de conocer directamente de las concejalías de la vivienda y de la ASC. De dicha medida, la Síndica entiende que se acierta en los objetivos y en los métodos, pero que, aun así, es preciso dimensionar económicamente los programas a la realidad existente y emergente para que la medida no se quede en una exhibición de proyectos emblemáticos y testimoniales pero inaccesibles para la mayoría de los necesitados. Una de las líneas de actuación, la recientemente creada Red de Viviendas de Inclusión de Barcelona, tiene que permitir la canalización de la demanda con el establecimiento de criterios claros para el acceso, continuidad y finalización de las estancias en las viviendas protegidas, así como la redacción de protocolos de colaboración entre las entidades y entre estas y el Ayuntamiento.

182

***POR TODO ELLO, Y PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE LAS PERSONAS QUE HABITAN EN CONDICIONES PRECARIAS E INSALUBRES, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que el Ayuntamiento promueva la disponibilidad permanente de alojamiento alternativo para que a ninguna persona en Barcelona le falte un espacio vital mínimo y digno donde realizar vida humana.
- Que el Ayuntamiento, a través del Consorcio de la Vivienda, fomente y priorice la rehabilitación de las viviendas carentes de condiciones de salubridad y habitabilidad básica, especialmente de las ocupadas por familias con menores. A dicho efecto, tiene que aplicar tanto acciones de fomento como coercitivas sobre los propietarios.
- Que el Ayuntamiento priorice presupuestariamente la ejecución de los programas contenidos en la Medida de Gobierno de 18 de junio de 2010 sobre vivienda social.

#### **D. Viviendas de uso turístico**

Desde hace algunos años, se está extendiendo cada vez más la actividad económica de alquilar viviendas para uso turístico por parte de algunos propietarios, con la consecuencia de ciertos impactos negativos sobre otros derechos ciudadanos. Las quejas son múltiples y la capacidad de control municipal sobre este negocio se ha demostrado limitada. Con la promulgación de la Ley del Derecho a la Vivienda podía esperarse una limitación de dicha

actividad económica de turismo en beneficio precisamente del derecho a la vivienda de los vecinos, pero no fue así y la Ley lo ha dejado para un reglamento posterior. El Reglamento –Decreto 164/2010– recién promulgado ha dejado el problema en manos de la regulación municipal. Dicho Decreto dice que es imprescindible normativizar la actividad de vivienda de uso turístico ponderando adecuadamente la libertad en el ejercicio de una actividad económica, la vivienda y sus funciones, la ordenación y el control adecuado de los usos que se desarrollen en el territorio, la convivencia ciudadana y el derecho de los vecinos al descanso.

Hasta aquí tenemos que estar de acuerdo con el diagnóstico que realiza el Decreto, pero la política municipal tiene la última palabra, puesto que, según el artículo 19.1 de la Ley del Derecho a la Vivienda, para ejercer la actividad de vivienda de uso turístico hay que disponer preceptivamente de la licencia municipal de actividad y de cualquier otra autorización sectorial que sea exigible. Así pues, es preciso regular la habilitación municipal y a dichos efectos, en el momento de cerrar el presente informe, está creada una comisión de estudio para su regulación.

Hay que decir que esta comisión tiene que afrontar su propuesta de regulación en todas las dimensiones que interesen a los barceloneses, y que, en principio, desconocemos las cuentas de la utilidad social de este negocio, pero sí los efectos negativos, y, por lo tanto, hay que esperar hasta que se lleve a cabo un estudio riguroso de acuerdo con el principio de vinculación social de la propiedad y del uso del suelo.

***POR TODO ELLO, Y PARA NO PERJUDICAR EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE TODOS LOS BARCELONESES, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

183

- Que el Ayuntamiento elabore una regulación estricta de las viviendas de uso turístico que:
  - a) prevea una planificación ponderada que limite el número de licencias en función de las características de los barrios para evitar la desnaturalización de estos y la reducción de la oferta de vivienda vecinal de alquiler;
  - b) prevea que las licencias de uso como vivienda turística sean temporales y revocables;
  - c) instaure fórmulas tributarias específicas proporcionadas a la rentabilidad económica de dicha actividad que repercutan directamente en el Ayuntamiento, como el IBI y la tasa de recogida de residuos;
  - d) autorice la ubicación de viviendas de uso turístico prioritariamente en edificios exclusivos, o en locales comerciales no destinados a viviendas;
  - e) establezca un sistema de control de usuarios de las viviendas de uso turístico análogo al de los hoteles y que los servicios de inspección de los distritos controlen su aplicación;
  - f) establezca garantías para el vecindario y terceras personas por desperfectos, y que la Guardia Urbana realice controles de régimen interno;
  - g) establezca que el propietario del local tenga que responder solidariamente con el titular de la licencia y los usuarios por los perjuicios generados por las viviendas de uso turístico, así como que el propietario responda de las sanciones por infracción de las ordenanzas municipales que se cometan desde la vivienda.

## E. Urbanismo

Mediante varias quejas, hemos constatado que determinadas políticas de urbanismo siguen generando inquietud a los ciudadanos. El cumplimiento de la legalidad debe ser riguroso, pero el Ayuntamiento tiene que ir más lejos, y, por lo tanto, es insuficiente que un proyecto de obras se adapte a la normativa cuando determinadas construcciones no satisfacen a las personas. Más allá del cumplimiento formalista de los trámites de participación ciudadana, el Ayuntamiento tiene que saber escuchar, y reflexionar. La sociedad civil tiene derecho a ser escuchada, a que se tenga en cuenta su opinión y, por lo menos, a que valoren sus propuestas.

En materia de disciplina urbanística, es un hecho que sigue la práctica picaresca de realización de obras sin licencia, tanto legalizables como no legalizables, y lamentablemente todavía no se han podido sacar resultados contundentes del nuevo modelo de inspección establecido en el Ayuntamiento, dado que hoy en día un expediente de protección de la legalidad urbanística incoado (que puede suponer la instrucción de uno o diversos procedimientos) todavía puede seguir abierto durante más de cinco o siete años sin que el Ayuntamiento consiga adoptar las medidas adecuadas para reponer la realidad física alterada y el ordenamiento jurídico vulnerado.

Entre las infracciones más frecuentes, están las que ya advertía el informe del 2009 de esta institución. Se exponía que hay empresas que hacen publicidad de los cierres que realizan con aluminio, madera, vidrio, plástico, etc., de los espacios abiertos en las terrazas, galerías, patios, ventanas y balcones, y que esta publicidad atrae a muchos ciudadanos para hacer una ampliación de sus viviendas con el argumento de que, con estas construcciones, solucionarían problemas como la falta de espacio, el ruido, etc., pero estas empresas no advierten que dichas obras no son legalizables.

184

***POR TODO ELLO, Y EN BENEFICIO DE UN URBANISMO ADECUADO Y SOSTENIBLE Y CON EL FIN DE TENER EN CUENTA LAS OBSERVACIONES Y MANIFESTACIONES DE LOS CIUDADANOS, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que el Ayuntamiento adopte siempre una imagen modélica en todas sus obras más allá del simple cumplimiento de la legalidad urbanística de las construcciones y de la participación, y que esta forma de proceder se convierta en una forma de hacer pedagogía con la firme voluntad de escuchar a los vecinos y de dialogar con ellos para hacer, entre todos, una ciudad más habitable y a gusto de todo el mundo.
- Que el Ayuntamiento cumpla los plazos legalmente establecidos en los procedimientos, que agilice de oficio la instrucción y la tramitación, que dicte resoluciones bien fundamentadas y las ejecute de oficio adoptando, si es procedente, medidas cautelares para salvaguardar los derechos de los ciudadanos.
- Que impulse el diálogo con los gremios de los instaladores y las asociaciones empresariales, así como con las administraciones de fincas urbanas para que los profesionales sean conscientes de la legalidad urbanística, especialmente en cuanto al cubrimiento de terrazas y balcones.
- Que el Ayuntamiento realice campañas de información y de sensibilización a la ciudadanía para que conozca no solamente que no podrá legalizar estas construcciones sino para que conozca el coste económico y el perjuicio que puede

- comportarle la imposición de medidas de ejecución forzosa, el expediente sancionador, el derribo de la obra y el gasto consiguiente.
- Que el Ayuntamiento desarrolle una nueva normativa de ubicación de los aparatos de aire acondicionado en fachadas y patios que permita compatibilizar la comodidad de los hogares con la armonía del paisaje urbano.

## 2. SOBRE EL MEDIO AMBIENTE COMO ESPACIO VITAL Y DETERMINANTE DE LA SALUD

### A. Medio ambiente y ciudad

Una de las principales preocupaciones de los barceloneses, por la frecuencia en que se produce y el malestar que genera al vecindario, es el ruido y otras inmisiones de calor, de olores, de vibraciones o de ondas no inocuas que se introducen en la intimidad del hogar de forma antireglamentaria.

El Código Civil de Cataluña establece que las inmisiones ilegítimas que causan daños a la finca o a las personas que habitan en ella están prohibidas y generan responsabilidad por el daño causado. Dice también que se consideran perjuicios substanciales los que superen los valores límite o indicativos que establecen las leyes o los reglamentos, y que las inmisiones substanciales que provienen de instalaciones autorizadas administrativamente facultan a los propietarios vecinos afectados a solicitar la adopción de las medidas técnicamente posibles y económicamente razonables para evitar las consecuencias dañosas y a solicitar la indemnización por los daños producidos.

185

Además, las ordenanzas establecen las formas de control y las medidas sancionadoras por infracciones en esta materia.

Las normas, pues, existen, los medios de lucha para preservar la intimidad de la vida privada y el descanso de los vecinos también están diseñados. Así mismo, está suficientemente legislado el procedimiento para combatir estos abusos. Pero la lucha es lenta y cara, los medios siempre parecen insuficientes, y las garantías jurídicas de los infractores o la burocracia estéril acaban obstaculizando el derecho a la tranquilidad de los ciudadanos, porque se eterniza la tramitación de muchas denuncias.

Así mismo, entendemos que, si existiera una concienciación de los causantes, los medios de inspección y los agentes de la Guardia Urbana suficientes, y si hubiera agilidad en la instrucción de los expedientes, la vida diaria y el descanso nocturno serían más satisfactorios.

Sobre todo se podría avanzar en el alcance de este derecho del día a día de todos si el Ayuntamiento se pusiera en el lugar del ciudadano que sufre el agravio, si el Ayuntamiento apoyara a la presunta víctima y aplicara al infractor la doctrina de que “quien contamina paga”, porque no es justo que el coste general de los servicios de control se paguen entre todos los ciudadanos.

Lo mismo habría que decir de los dispositivos especiales de limpieza o vigilancia que hay que establecer en unas zonas determinadas por la concentración de clientes de locales que concurren en un espacio en beneficio de una empresa particular, sea contaminante o no.

***POR TODO ELLO, Y EN BENEFICIO DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE Y A LA TRANQUILIDAD DE LOS CIUDADANOS, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que los responsables de los servicios municipales de licencias e inspección, de los servicios jurídicos y de la Guardia Urbana velen por que la inspección y los procedimientos administrativos iniciados cuando se detecta una actividad sometida a licencia municipal que está funcionando sin permiso o incumplimiento la normativa de responsabilidad municipal se lleven a cabo de forma diligente y efectiva, especialmente cuando los incumplimientos provoquen molestias o problemas a otros ciudadanos. Esta diligencia y efectividad tienen que ser todavía más marcadas en los casos en los que la infracción ha sido comunicada a la Administración municipal por los propios afectados.
- Que los servicios municipales que atienden al público velen por proporcionar a los interesados que han presentado denuncias toda la información e orientación necesarias para poder defender sus derechos. Esta comunicación es indispensable para que la Administración municipal gane credibilidad antes los ciudadanos y, además, obtenga una mayor colaboración en los procedimientos administrativos, tarea que también le corresponde.
- Que el Ayuntamiento aplique con rigor, constancia y contundencia la normativa limitadora de las inmisiones perjudiciales en las viviendas.
- Que nuestro Ayuntamiento se siga implicando en la lucha contra el cambio climático en línea con los acuerdos de la conferencia de Cancún, y que facilite la aplicación de las medidas en lo que está en su mano con relación al consumo poco eficiente de energía, agua y bienes materiales, y así mismo que se siga implicando en las medidas para la reducción del volumen del tráfico de vehículos para combatir la contaminación atmosférica, que perjudica la salud y la vida futura de la ciudad.

186

## **B. Limpieza urbana**

El Ayuntamiento es consciente de los perjuicios que causa la gestión de los residuos y tiene la voluntad de minimizarlos. Sin embargo, la prevalencia de no perjudicar el tráfico hace que la recogida de basura se siga realizando mayoritariamente por la noche, a pesar de que la contrata que actualmente rige la limpieza prevea la posibilidad de incrementar las zonas de recogida diurna. Por otro lado, el Ayuntamiento ha informado que se están estudiando medidas para minimizar el ruido de la recogida de basura, dado que se ha reconocido que en algunos lugares se ha detectado un incremento de las molestias provocadas por ruido, y que se está trabajando para delimitar sus causas y aplicar las medidas correctoras correspondientes.

Con la puesta en marcha de la nueva contrata de limpieza urbana de noviembre de 2009, se extendió en toda la ciudad la recogida selectiva de la basura orgánica, en un gran avance cuya importancia no ha sido todavía asumida por el vecindario. Parece ser, pues, que todavía falta mucha pedagogía que tiene que ser desarrollada con medidas tales como

implicar a los presidentes y administradores de las comunidades de propietarios en la concienciación de las obligaciones de los ciudadanos en separar los residuos, vía que podría resultar eficaz para mejorar sus resultados.

Según datos de la última Encuesta Municipal de Hábitos y Valores sobre el Medio Ambiente presentada en el año 2010, el 28 % de los barceloneses no recicla y lo justifica por la falta de espacio; un 19 % de los ciudadanos no lo hace por pereza, y un 15 % por falta de hábito. Este último valor es idéntico al del sondeo del 2004, lo que demuestra que el esfuerzo municipal no ha sido lo suficientemente eficaz para impulsar el hábito. Hay que tener bien presente, y este es otro punto sobre el que hay que poner el énfasis, que, a pesar de que reciclar puede resultar molesto o incómodo, es una obligación y, como tal, hay que cumplirla. Reciclar no es una decisión personal, no se trata de que la ciudadanía se plantee si recicla o no; como hemos dicho, se trata de una obligación que hay que cumplir. Así pues, la pedagogía tiene que estar bien presente.

La limpieza de las vías públicas también ha sido motivo de queja. La ciudad no es homogénea y en determinados emplazamientos resulta más difícil mantener unos niveles de limpieza satisfactorios. La configuración de los barrios, la existencia de algunos inmuebles degradados y con un mantenimiento deficiente, las aceras y calzadas estrechas, el estacionamiento de vehículos a ambos lados de la calzada, la existencia de determinados equipamientos y establecimientos comerciales y de restauración y el incivismo de algunos ciudadanos son elementos que afectan a la limpieza. Hay que tener en cuenta que la ciudad más limpia no es la que más se limpia sino la que menos se ensucia.

187

***POR TODO ELLO, Y EN BENEFICIO DEL MEDIO AMBIENTE Y EL ENTORNO DE VIDA DE TODOS LOS BARCELONESES, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que paulatinamente se vaya incrementando el número de calles donde se realice la recogida diurna de las fracciones de orgánica y de desecho, en beneficio del descanso de los vecinos, posibilidad que prevé el Pliego de Condiciones de la actual contrata.
- Que se culmine el estudio con carácter prioritario de los vehículos que generan más ruido y las zonas donde las molestias son más acusadas y que se establezcan y se apliquen medidas concretas para reducir el ruido de la recogida de basura.
- Que se implementen acciones dirigidas a incrementar la recogida selectiva de la basura orgánica, dado que su implantación no está totalmente asumida por la ciudadanía. La implicación de los presidentes de las comunidades de propietarios y de los administradores de fincas en las zonas donde se ha detectado un menor uso de los contenedores permitiría mejorar la concienciación de todos los vecinos de la obligación de separar los residuos.
- Que paralelamente a las tareas de limpieza se impulse el seguimiento y control de los puntos donde se detecten actitudes incívicas para conseguir un cambio de hábitos de los ciudadanos y un mayor civismo. El Ayuntamiento no solamente tiene que limpiar sino que tiene que conseguir que se ensucie menos.
- Aparte de los agentes cívicos que impulsan el uso correcto de los contenedores, los avisos a los residentes o comerciantes de las fincas próximas a los puntos en los que se detecte un uso incorrecto podrían tener unos resultados exitosos.

- Que se avance en la implementación de los acuerdos de la Comisión de Sostenibilidad, Servicios Urbanos y Medio Ambiente, para desarrollar acciones encaminadas a reducir los envases, a recuperar el máximo de residuos de envases y a sensibilizar la población y los agentes comerciales y económicos para que contribuyan a los objetivos de prevenir la contaminación, evitar el agotamiento de los recursos y el cambio climático y potenciar una distribución y un uso responsable.

### **C. Parques y arbolado**

La Sindicatura comparte plenamente el acuerdo de la Comisión de Sostenibilidad, Servicios Urbanos y Medio Ambiente, que ha solicitado al Gobierno municipal que se adopten las medidas necesarias para garantizar que los parques y jardines de la ciudad estén en las condiciones necesarias de salubridad, mantenimiento y seguridad.

***POR TODO ELLO, Y EN BENEFICIO DEL ENTORNO DE VIDA DE TODOS LOS BARCELONESES, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que se incremente el control de las actividades incívicas y molestas que tienen lugar en los parques o en otros espacios públicos (concentración de personas con consumo de alcohol y otras drogas) y que se evalúen los resultados cuantitativos y cualitativos de las acciones llevadas a cabo con esta finalidad.
- Que, de forma permanente y no esporádica, se vele por el cumplimiento de las normas referidas a la tenencia de animales en cuanto a la obligación de llevarlos atados y de recoger las defecaciones, en beneficio del derecho de los ciudadanos de disfrutar de unos espacios limpios y seguros.

188

### **D. Animales**

El Centro de Acogida de Animales de Compañía (CAAC) es un centro que fue creado con la finalidad de albergar a los animales durante un breve periodo de tiempo, hasta que fueran reclamados por sus propietarios o adoptados. Pero a partir de la normativa actual, que prohíbe el sacrificio de los animales, su estancia suele ser muy superior, y, por lo tanto, el centro tiene que ofrecer un servicio más adecuado para el bienestar de los animales durante el tiempo que permanecen allí. Este cambio, aparte de afectar a las instalaciones, también afecta a la tarea del voluntariado, que resulta imprescindible para proporcionar una parte importante de dicho bienestar: el necesario ejercicio físico y la socialización de los perros internados. Por la eficacia y el reconocimiento del valor de la tarea de los voluntarios, es necesario acercar las posiciones entre este colectivo y los gestores del CAAC.

***POR TODO ELLO, Y EN RECONOCIMIENTO DE LA TAREA DE LOS VOLUNTARIOS Y PARA FAVORECER EL BIENESTAR DE LOS ANIMALES, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que se promuevan acciones que permitan acercar posiciones entre los gestores del CAAC y el voluntariado, por ejemplo la gestión cívica de determinadas funciones

del CAAC podría ser asumida por asociaciones de defensa y protección de los animales.

- Que, en el caso de infracción de ordenanzas por parte de los voluntarios a causa del ejercicio de los servicios de voluntariado, se pondere adecuadamente la sanción consiguiente y, si es viable, se proceda a la conmutación de multas por trabajos en beneficio de la comunidad.

### 3. SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO: EL TRANSPORTE, EL MANTENIMIENTO Y LA ACCESIBILIDAD

#### A. La movilidad y el transporte como libertad de movimientos

Es evidente que la tarificación integrada ha representado un gran avance en la simplificación del pago de los transportes públicos y en la economía de los usuarios. El acuerdo y coordinación entre los diferentes operadores, TMB, FGC y RENFE, han hecho posible que los pasajeros utilicen una única tarjeta de transportes para sus desplazamientos habituales. En este sentido, la Sindicatura reitera la conveniencia, ya expresada en anteriores informes, de que el Ayuntamiento vele por que se uniformicen los requerimientos y la equiparación de las prestaciones de los beneficiarios de la tarificación social (personas mayores y pase de acompañante de personas con disminución). La responsabilidad corresponde a las entidades del transporte, pero está claro que la participación activa y propositiva del Ayuntamiento en estos órganos decisorios puede tener repercusiones beneficiosas para el bienestar de los ciudadanos.

189

Por otro lado, el uso de la bicicleta comporta unos claros beneficios personales y medioambientales. Sin embargo, el incumplimiento de la normativa establecida por el Ayuntamiento sobre el uso de las bicicletas comporta, también, unos perjuicios para los peatones, que perciben con mucha frecuencia que su seguridad al desplazarse por la ciudad se ve amenazada.

**POR TODO ELLO, Y EN BENEFICIO DEL DERECHO A LA MOVILIDAD DE TODOS LOS BARCELONESES, LA SÍNDICA RECOMIENDA:**

- Que el Ayuntamiento vele por que se uniformicen los requerimientos y la equiparación de las prestaciones de los beneficiarios de la tarificación social (personas mayores y pase de acompañante de personas con disminución).
- Que, tal y como ya se recomendó en el último informe anual, se fomente la disciplina vial de los ciclistas, tanto de los que circulan en vehículo propio como de los usuarios del Bicing, que se incremente el control y, si es preciso, las sanciones necesarias para garantizar el derecho de los peatones a desplazarse con seguridad por la ciudad y asegurar una convivencia pacífica entre ciclistas y peatones.

#### B. Mantenimiento

El nuevo Modelo de Licencias e Inspección, presentado a la Sindicatura en el año 2008, e implementado ya en todos los distritos de la ciudad, después de haber realizado un

despliegue paulatino, pretende agilizar los procesos para mejorar los resultados cualitativos y cuantitativos en cuando a la solicitud de licencias, incrementar su productividad y reducir los plazos de tramitación. Otros objetivos del nuevo modelo son reforzar los recursos de autoridad, crear unos equipos de apoyo jurídico y un sistema de gestión que protocolice los trámites de los expedientes sancionadores, y unificar los criterios de la Dirección de Licencias e Inspección y de la Dirección de los Servicios Jurídicos. Este modelo también destaca la intención de ajustar la dotación de recursos a los departamentos de los distritos, con el fin de disponer de personal formado, motivado y con las herramientas adecuadas. Finalmente, el modelo pretende establecer un control de calidad en la actividad de los departamentos y mejorar la relación con los ciudadanos. Este nuevo Modelo tiene que permitir, pues, ejercer con más eficacia las tareas de las que es responsable el Ayuntamiento por lo que se refiere a la actuación en la vía pública: el otorgamiento de licencias para las ferias y para las actuaciones artísticas en la vía pública, el control de la disciplina en el uso del espacio público, etc.

El hecho de que un determinado distrito de la ciudad haya argumentado que no dispone de los recursos técnicos y humanos necesarios para gestionar individualmente el volumen de ferias que se concentran en su territorio pone en duda el éxito de la implementación del nuevo Modelo.

Por otro lado, el Ayuntamiento es responsable del mantenimiento del espacio público de la ciudad. Aparte de las tareas de reposición y reparación programadas de oficio atiende, mediante el sistema IRIS, un número muy elevado de incidencias sobre el mantenimiento del espacio público, entre otras cuestiones.

En materia de accesibilidad, la información entregada a la Síndica por la Gerencia municipal sobre mejoras de gestión a raíz del informe 2009 de esta Sindicatura, relativa a un plan para adaptar las vías públicas, los parques y otros espacios públicos, indica que no existe ningún instrumento urbanístico que lo regule, si bien, actualmente, en todas las actuaciones que se realizan, tanto en los espacios públicos como en los edificios municipales, se hace cumplir el Decreto de Accesibilidad, y en el caso de los edificios monumentales o catalogados se realizan estudios individualizados con el fin de adaptarlos todo lo que sea posible sin entrar en contradicción con su condición patrimonial. La ciudad de Barcelona ha hecho grandes avances en el ámbito de la accesibilidad, pero no se puede concluir que ya haya alcanzado una accesibilidad idónea y universal, por lo que tiene que seguir la programación de soluciones.

**POR TODO ELLO, Y EN BENEFICIO DEL DERECHO A LA MOVILIDAD DE TODOS LOS BARCELONESES, LA SÍNDICA RECOMIENDA:**

- Que el Ayuntamiento establezca las medidas necesarias para garantizar los principios de objetividad, eficacia y equidad de la buena Administración en todos aquellos expedientes relacionados con el uso del espacio público y que se informe adecuadamente de los resultados de la gestión del nuevo modelo de adjudicación de licencias para estos usos.
- Que vele por la idoneidad de ubicación de las vallas publicitarias que tapan los puntos de luz, lo que genera inseguridad; así mismo, que se tenga en cuenta la orientación de los nuevos semáforos en los cruces oblicuos, ya que pueden generar un error de interpretación con riesgo sobre todo para los peatones.

- Que, en todas las obras que realicen el Ayuntamiento o las empresas públicas, se cumplan rigurosamente los requisitos exigidos de accesibilidad, en beneficio de todos los ciudadanos; así mismo, que se unifiquen los criterios que rigen la instalación de pilones y otros elementos de la vía pública para asegurar la objetividad y la equidad de la actuación municipal, y también para que no repercutan negativamente en los itinerarios de accesibilidad.

### C. Seguridad personal i Guardia Urbana

Este año hemos constatado que los ciudadanos, una vez más, se quejan de la presencia insuficiente de la Guardia Urbana. Todas las personas que viven en la ciudad tienen que poder sentirse seguras. Para la población es muy importante la seguridad y saber a quién pueden acudir cuando tienen algún problema en el propio barrio porque no siempre pueden desplazarse a las casernas, y la proximidad y el acompañamiento de un agente de la autoridad genera más confianza y tranquilidad. La Síndica ha conocido diversos incidentes en los que las personas afectadas consideraban que no habían recibido un trato correcto de la Guardia Urbana.

Otro elemento que distorsiona la buena imagen de la Guardia Urbana es la frecuencia con que innecesariamente se acude a invocar la presunción de veracidad de los agentes contra la versión de unos mismos hechos invocados por los ciudadanos denunciantes. De la misma forma, cuando se produce una desobediencia a la autoridad, la falta de otras pruebas lleva a invocar la presunción de veracidad a favor del agente, a pesar de que los tribunales no siempre lo reconocen así. Por lo tanto, para mejorar la credibilidad de la Guardia Urbana es necesario que los agentes reúnan siempre todas las pruebas posibles de los hechos que tienen que verificar, y, por otro lado, cuando un ciudadano denuncia un trato incorrecto o una falta de respeto de un agente, la Dirección debería investigarlo siempre para conocer la realidad y para prevenir impunidades.

191

#### ***POR TODO ELLO, Y PARA QUE LOS CIUDADANOS TENGAN CONFIANZA EN LOS AGENTES DE LA GUARDIA URBANA, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que el Sector de Seguridad organice intervenciones informativas y de presentación de la Guardia Urbana de proximidad en las reuniones de los consejos de participación, como los Consejos de Barrio.
- Que el Sector de Prevención, Seguridad Ciudadana y Movilidad abra un expediente informativo, investigue y resuelva en todos los casos en los que se presente una queja o denuncia por el comportamiento de un agente de la Guardia Urbana.
- Que la Guardia Urbana, en las denuncias formuladas por infracción de ordenanzas o delitos, reúna todos los datos y pruebas necesarios para no tener que invocar el valor probatorio de la propia declaración.

En los informes anuales anteriores, la Síndica manifestaba la idoneidad de la elaboración del Código Ético de la Policía de Cataluña, aprobado en noviembre de 2010 y que extendía su aplicación a las policías locales. El Código exponía los principios organizadores y rectores de la actuación policial, la sumisión de los servidores públicos a la ley, el respeto a las personas, la atención especial al principio de no discriminación, los deberes de la

policía con relación a la ciudadanía, los derechos de los miembros de las policías, etc. A pesar de que la legislación vigente en materia de policía ya lo regula, cualquier recordatorio e insistencia en las buenas prácticas es razonable y favorable.

**POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER EL BUEN RECONOCIMIENTO DE LA TAREA DE LOS AGENTES DE LA GUARDIA URBANA, LA SÍNDICA RECOMIENDA:**

- Que aumente la presencia efectiva de agentes de la Guardia Urbana en la vía pública y se manifieste con fórmulas de atención directa al vecindario en todos los barrios.
- Que se fomente el trato excelente de los agentes hacia los ciudadanos para favorecer su credibilidad y estima por parte de estos.

#### **D. El control de la circulación y el estacionamiento de vehículos**

El Área Verde ha crecido en Barcelona a lo largo de estos años y sus criterios iniciales han sufrido pequeñas modificaciones, algunas de las cuales habían sido propuestas por esta Sindicatura, pero, en la actualidad, con la experiencia alcanzada de la medida, sería conveniente hacer una valoración esmerada de su equidad y su impacto especialmente relacionada con el Área Azul y con los efectos sobre la pacificación del tráfico y el derecho a la movilidad de los vecinos.

Toda medida dirigida a potenciar una movilidad sostenible, que favorezca el estacionamiento cerca del domicilio y fomente el transporte público, es positiva pero hay que tener presente que el Área Azul tiene un objetivo diametralmente opuesto dado que potencia la utilización del vehículo privado en los desplazamientos de corta duración.

192

Otro aspecto importante de la política de movilidad es el de las sanciones por infracciones de tráfico y sobre todo de estacionamiento. Dos son los motivos de descontento más frecuentes:

- el de la actuación de la grúa municipal en momentos y circunstancias en que no sería necesario sacar el vehículo estacionado por motivos de movilidad o seguridad; a pesar de reconocer la infracción formal, los ciudadanos afectados consideran injusta, desproporcionada y “de hurto” la intervención de B:SM;
- el trato administrativo evasivo dado a sus alegaciones en los procesos de instrucción de los expedientes sancionadores, en especial en todo lo que tiene que ver con la inseguridad en las notificaciones porque, a pesar de no encontrar, muchas veces, el domicilio del interesado para notificar la iniciación del expediente, siempre se localiza la cuenta bancaria donde cobrarla.

Es cierto que el gran volumen de expedientes que tramita el Instituto Municipal de Hacienda (IMH) obliga a una estandarización de los procesos, y es cierto también que la Sindicatura percibe un buen grado de eficacia en su gestión, así como una adecuada capacidad de revisión de las resoluciones sancionadoras, pero también es cierto que, en la consideración de las alegaciones y en la resolución de los recursos, se producen errores, hay una falta de evaluación suficiente de la prueba e incluso se produce el silencio administrativo. En estos casos, el IMH lo justifica en el volumen de tramitación y en el hecho de que no se produce indefensión porque siempre existe la posibilidad de presentar otra instancia de recurso. La Síndica no puede aceptar esta argumentación porque el

simple hecho de tener que presentar un recurso, sobre todo si es judicial, contra una imputación que considera injusta es un agravio de un alto coste para el ciudadano.

**POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER LA TRANQUILIDAD EN LA CIUDAD Y LA SEGURIDAD EN RELACIÓN CON EL TRÁFICO, LA SÍNDICA RECOMIENDA:**

- Que se estudie un sistema de comunicación de los expedientes sancionadores a los ciudadanos que, además de ser garante y formal, permita la revisión que acredite que nunca queden en indefensión, por ejemplo permitiendo la revisión de los hechos después del pago de la multa.
- Que se mantenga y se extienda el Área Verde como medida de facilitación del estacionamiento al vecindario y la pacificación del tráfico, en lugar de favorecer el Área Azul, que busca todo lo contrario.
- Que en la instrucción de los expedientes sancionadores se analicen y estudien los argumentos y las pruebas presentadas en las alegaciones y recursos del ciudadano y se evite dar una respuesta estandarizada basada únicamente en la presunción de veracidad del agente denunciante.

#### **4. SOBRE EL BUEN SERVICIO PÚBLICO Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN**

##### **A. Atención al público**

193

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas utilizando los medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, plantear pretensiones y otros. La propia norma condiciona el ejercicio de este derecho a la Administración local siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. Por ello, desde esta institución valoramos los esfuerzos municipales en la implementación de la Administración electrónica y su utilización por parte de los ciudadanos, con el fin de simplificar los trámites y conseguir una administración más eficiente y eficaz. Aun así, son frecuentes las quejas referidas a los resultados que obtienen los ciudadanos cuando se comunican electrónicamente con el Ayuntamiento de Barcelona.

Una forma muy útil de atención a los ciudadanos es el sistema IRIS. Sin embargo, esta Sindicatura ha podido comprobar en las quejas que ha supervisado que las respuestas facilitadas por este sistema no son suficientemente ajustadas, bien sea porque se utilizan fórmulas estandarizadas, porque se informa del trámite o de la derivación a otro servicio pero no se resuelve el incidente o bien porque no se razonan lo suficiente los motivos de las desestimaciones a las peticiones.

**POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER LA BUENA ATENCIÓN A LOS CIUDADANOS, LA SÍNDICA RECOMIENDA:**

- Que se establezcan indicadores en el sistema IRIS que permitan valorar la calidad del servicio verificando que las respuestas se corresponden con los hechos expuestos por los ciudadanos y que sean suficientemente explicativas.

## **B. El procedimiento administrativo**

El procedimiento administrativo es la garantía de eficacia y eficiencia de las relaciones de la Administración con los administrados. Su cumplimiento escrupuloso es también la garantía para el ciudadano de que sus solicitudes tendrán el trato adecuado y propio de las instituciones de un Estado de derecho.

Pero hoy en día, además, el procedimiento administrativo tiene que ser complementado con los principios de la buena Administración, la Administración fiel y humanizada que reclama la ciudadanía, especialmente cuando se trata de adoptar resoluciones en materias que tienen un cierto margen de discrecionalidad.

Con carácter general se han detectado diversas deficiencias procedimentales, básicamente consistentes en dilaciones, paralización injustificada de procedimientos, dificultad para acceder a expedientes y silencio administrativo, y, en el caso del ejercicio del derecho de petición, falta de respuesta a los ciudadanos.

***POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER LA CALIDAD DE LA COMUNICACIÓN Y LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS RELACIONES DE LOS CIUDADANOS CON LA ADMINISTRACIÓN, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

194

- Que se elabore una guía de buenas prácticas que contenga los criterios, las pautas orientativas y las recomendaciones a los trabajadores municipales para que cumplan rigurosamente con el procedimiento administrativo y lo simplifiquen todo lo que sea posible, con la finalidad de que toda actuación del Ayuntamiento sea proporcional a su resultado.
- Que se elabore una cartera de servicios, dirigida a los ciudadanos, en la que se identifiquen todos los productos o servicios más significativos que se ofrecen a la ciudadanía, y que se establezcan compromisos de servicio con el ciudadano.
- Que se adecúe la prestación de los servicios sociales al procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las intervenciones técnico-asistenciales que no son actos administrativos.
- Que se cumpla estrictamente y en cualquier caso con el procedimiento administrativo común o el especial aplicable a las solicitudes de los ciudadanos, incluso en el caso de tratarse de las peticiones reguladas por la Ley Orgánica 4/2001.

## **C. Gestión de los servicios públicos**

Pensando en los beneficios que reporta una gestión responsable por parte del Ayuntamiento de Barcelona, este año se han vuelto a plantear los perjuicios que ocasiona la contratación municipal a determinadas entidades de carácter social exentas del impuesto del valor añadido (IVA), especialmente en los procesos de contratación que se

tramitan desde el Área de Acción Social y Ciudadanía, en la que concurren un gran número de entidades o establecimientos privados de carácter social que han obtenido el reconocimiento de carácter social de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Consecuencia de dicho reconocimiento, estas empresas están exentas del IVA. En los procedimientos de adjudicación de contratos, concurren licitadores sometidos al gravamen del IVA con otros que no lo están. Si bien no se produce ninguna discriminación en el momento de valorar las ofertas, dado que se valoran con exclusión del IVA, sí que se produce la discriminación desde el momento en que limita las proposiciones de estas empresas al precio neto (sin IVA) y por no poder repercutir el importe del impuesto del cual están exentas. Desde el Parlamento de Cataluña, se resolvió instar al Gobierno, como Administración competente, a impulsar y realizar actuaciones para promover una modificación normativa que ponga fin a esta discriminación. Después de consultar la evolución de esta iniciativa, se ha constatado que el último trámite realizado ha sido la declaración de decaimiento de la petición por finalización de la legislatura. Con la constitución del nuevo Parlamento, habrá que seguir insistiendo sobre la petición.

***POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER LA PROMOCIÓN DE LA INICIATIVA SOCIAL POR EL VALOR HUMANO QUE AÑADE A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que se estudie la posibilidad que, desde el Ayuntamiento de Barcelona, se promueva una moción al Gobierno central y que se apoye la realizada por el Parlamento de Cataluña con la finalidad de modificar la normativa de contratos del sector público y la relativa al impuesto del valor añadido para que las empresas licitadoras exentas de IVA tengan la posibilidad de descontar dicho impuesto en la contratación pública.

195

#### **D. Actividad económica y licencias de actividad**

En un contexto de crisis económica, en el que hay que poner todas las facilidades para activar la economía, y con la detección de los casos de corrupción en la tramitación de algunos de estos expedientes en la ciudad de Barcelona, se considera necesario que se adopten medidas que mejoren la transparencia y la agilidad en la gestión de las licencias municipales de actividad.

***POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que se elabore una pauta para todos los trabajadores municipales que tramiten procedimientos relativos a la actividad económica, con el fin de simplificar y clarificar el procedimiento relacionado con las licencias y ajustarlo a las nuevas previsiones normativas, con la finalidad de facilitar la actividad empresarial.

#### **E. El trabajo en la Administración y la función pública**

Los recursos humanos son la base de la prestación de los servicios públicos directos y del buen funcionamiento de la Administración pública. Su capacitación y su cantidad tienen que ser proporcionadas a lo que los ciudadanos esperan de la Administración, porque sin servidores no hay servicio, y sin unos buenos servidores no hay buen servicio.

Reiteradamente, esta institución ha pedido que a los efectos de seguridad jurídica y transparencia de la gestión, se elabore y se haga pública la relación de los puestos de trabajo del Ayuntamiento.

**POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER LA TRANSPARENCIA Y EFICACIA DEL TRABAJO DEL FUNCIONARIADO, LA SÍNDICA RECOMIENDA:**

- Que, en cumplimiento de la normativa de función pública, se elabore la relación de los puestos de trabajo del Ayuntamiento de Barcelona, como instrumento para mejorar la transparencia en relación con los puestos de trabajo y su provisión, movilidad y promoción profesional, y que se introduzcan mecanismos capaces de garantizar el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad en los procesos selectivos.
- Que se estudien y se propongan legislativamente medidas de contención del gasto público que no pasen por la reducción indiscriminada de las plantillas funcionariales. Y, en la misma línea, que el Ayuntamiento cubra las plantillas con todos los profesionales necesarios y suficientemente formados para garantizar la eficacia y calidad de los servicios esenciales, especialmente los servicios de inspección, seguridad y asistenciales.

## 5. SOBRE LOS SERVICIOS PERSONALES

196

### A. Sobre el nuevo sistema de servicios sociales

Las siguientes reflexiones se refieren al principio de universalización de los servicios, a la Cartera de Servicios Básicos, a las funciones de los centros de servicios sociales municipales, a la intervención profesional y a la colaboración de la iniciativa social en la gestión del sistema.

Las nuevas leyes de servicios sociales están marcando un antes y un después de la atención social primaria, el asistencialismo da paso al derecho universal y subjetivo de acceso a los servicios sociales. Por dicho motivo, la Administración municipal está dando, progresivamente, cumplimiento a las leyes con la ampliación y mejora de los centros de servicios sociales, el incremento y diversificación de los perfiles profesionales y la implementación del Catálogo de Servicios. La población va teniendo conocimiento de sus derechos y necesita estar muy bien informada; por este motivo, la Síndica recomienda la máxima transparencia, con la difusión a la ciudadanía de la Cartera de Servicios de la Atención Primaria de Servicios Sociales y con la concreción del Reglamento de los Requisitos de Acceso y del baremo para el disfrute de los recursos y servicios de la Cartera, documentos imprescindibles para no caer en la arbitrariedad.

La aplicación correcta de la nueva Ley de Servicios Sociales de Cataluña debería ser la oportunidad definitiva para mejorar y desarrollar el sistema de servicios sociales, ampliar su acción protectora y garantizar su universalización. En el año 2011 deberían verse claramente los resultados con la aplicación del nuevo Modelo de Servicios Sociales Básicos de Barcelona.

Actualmente, la aplicación de la Ley de la Dependencia se está realizando en buena parte a través de prestaciones económicas, pero su reto más importante será la prestación de los servicios que se prevén. Así, el Ayuntamiento tendrá que responder a una mayor demanda de los servicios sociales del ámbito de la atención primaria y de los servicios residenciales. Este crecimiento exige una buena planificación y que se garantice la calidad que debe tener todo servicio público.

Paralelamente a la dimensión asistencial del servicio de ayuda a domicilio, dirigido básicamente a las personas mayores, se puede repetir la recomendación que ya se hacía en el anterior informe anual de consolidar y fortalecer los servicios de atención domiciliaria en su modalidad socioeducativa con el fin de introducir factores de protección en el contexto familiar. A partir de la Ley de la Infancia, en la que los servicios sociales básicos asumen la atención a las familias en situación de riesgo, son necesarios todos los recursos humanos y materiales posibles para poder realizar la tarea encomendada con la máxima calidad.

El estudio *Itineraris i factors d'exclusió social*, promovido por esta Sindicatura, ponía de manifiesto la importancia de las actuaciones durante la infancia para prevenir situaciones de exclusión social porque cualquier inversión en prevención social es mucho más rentable que cualquier tarea paliativa posterior, además de evitar el sufrimiento de las personas afectadas.

El procedimiento administrativo común (Ley estatal 30/1992 y Ley catalana 26/2010) es de aplicación necesaria para normalizar y asegurar las relaciones de los ciudadanos con los servicios sociales municipales en todas las fases, desde la solicitud de una prestación hasta su concesión o denegación, y los recursos consiguientes. Esto es bueno porque a la tramitación administrativa –no al trabajo social– se añade un plus de transparencia y seguridad jurídica que repercute positivamente en el trabajo social y en las relaciones profesionales con los ciudadanos.

197

Hay que destacar que la atención social a las personas sin techo de Barcelona se está ampliando progresivamente con los recursos municipales y con la colaboración de la Red de Atención a Personas Sin Techo, lo que permite compartir esfuerzos para mejorar y extender la atención social a esta población. En la última actuación de la “Operación frío” del Ayuntamiento, en la que se ofrecían a los indigentes sin hogar los recursos municipales de pernoctación, solamente hubo un 56 % de aceptación de las ofertas asistenciales, el resto prefirió seguir en el espacio escogido para dormir en la calle. Este dato nos tiene que hacer reflexionar sobre los motivos de la negativa de ir a los recursos municipales actuales y estudiar las mejoras necesarias tanto en la oferta de recursos de primera acogida como en los recursos de continuidad asistencial y residencial. La gran proporción de enfermos mentales entre las personas sin techo apunta hacia la necesidad de aumentar el número de profesionales y de recursos especializados en salud mental para poder atender adecuadamente la demanda actual.

En el estudio *Itineraris i factors d'exclusió social*, anteriormente citado, se valoraba muy positivamente la intervención inmediata en determinados momentos de crisis de una persona con el acompañamiento social de un profesional, para prevenir dificultades mayores. Así, el haber recibido apoyo de un profesional y de haber utilizado algún recurso

social aumentaba las probabilidades de poder huir de la situación de exclusión social. En este sentido, la Síndica recomienda potenciar la prevención de las situaciones de exclusión social con un aumento de la ratio de educadores sociales y otros perfiles profesionales para realizar una detección y un seguimiento social exhaustivo y un aumento de los recursos necesarios para llegar al objetivo de un 2015 sin personas viviendo en la calle, recomendado por la ONU a las administraciones y recogido como objetivo de la Red de Atención a Personas Sin Techo de Barcelona.

La realidad reflejada en muchos apartados de este informe pide una posición clara y decidida para contribuir a la mejora de las condiciones de vida de muchos ciudadanos con programas y servicios ajustados a la realidad actual. Con el objetivo de llevar a cabo las acciones y los compromisos, es preciso potenciar y defender el incremento de la inversión política social dando continuidad al Plan Municipal para la Inclusión Social 2005-2010, que estableció las bases de la política de bienestar municipal.

El primer derecho fundamental es el respeto a la dignidad humana. No se puede considerar vida digna la que se desarrolla en medio de la pobreza, de la marginación, de la droga, de la prostitución forzada, de la infancia maltratada, de la vejez abandonada, de los *handicaps* insuperables.

Tal y como se ha reflexionado en el apartado de vivienda, la modalidad de las viviendas con servicios para las personas mayores es un recurso asistencial que facilita el mantenimiento de los niveles de autonomía personal el mayor tiempo posible. Este recurso es muy adecuado para aquellas personas mayores de 65 años que desean vivir independientes en pisos bien adaptados y con servicios colectivos, pero que no pueden seguir viviendo en su domicilio y no tienen el perfil de usuarios de una residencia para personas mayores. Pero no sabemos cómo se prevé la evolución de dichos recursos para que las personas que vaya entrando en dependencia puedan seguir recibiendo la atención necesaria en un contexto en el que posiblemente no habrá plazas de residencia asistida disponibles.

198

Otro aspecto sobre el que se ha reflexionado en el capítulo sobre la vivienda es que se ha podido constatar que el 70 % del gasto en ayudas económicas desde servicios sociales está destinado a ayudas para mantener la vivienda, lo que pone de manifiesto que los servicios sociales están financiando un recurso de vivienda que no corresponde a su Cartera de Servicios. Por dicho motivo, parece muy necesario ampliar la coordinación entre los servicios sociales y la vivienda con el refuerzo de políticas conjuntas y sobre todo con una información fluida y permanente entre los dos servicios, vivienda y servicios sociales, para difundir los diferentes recursos existentes pero también para evitar malentendidos y agravios fruto de informaciones poco claras o demasiado esperanzadoras que pueden crear en los ciudadanos falsas expectativas.

**POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER LA JUSTICIA SOCIAL A TRAVÉS DE LOS SERVICIOS GARANTIZADOS QUE TIENE QUE PRESTAR EL AYUNTAMIENTO, LA SÍNDICA RECOMIENDA:**

- Que se aborde decididamente la elaboración de los reglamentos de prestaciones y de acceso a los servicios que son ya imprescindibles para no caer en la arbitrariedad, en la atribución o denegación de las prestaciones.

- Que se potencie la dimensión socioeducativa del servicio de atención domiciliaria (SAD), dirigida a familias en riesgo social para favorecer la prevención social y disminuir el riesgo de exclusión de los menores.
- Que se promueva la realización de campañas de sensibilización a la ciudadanía sobre la atención social municipal que se está realizando, así como de la Cartera de Servicios para que los ciudadanos sepan lo que pueden pedir y lo que no.
- Que los servicios sociales de atención a las personas sin techo lleven a cabo los planes de trabajo con cada persona con horizontes de éxito para hacer realidad el reto de un “2015 sin nadie en la calle” mediante la concreción de plazos que imposibiliten situaciones de indigencia de años de duración que perjudican tanto a la propia persona sin techo como a los vecinos.
- Que se garantice el tratamiento individualizado de las personas atendidas en los albergues municipales para garantizar procesos de inclusión social, que se aumente la dotación de pisos de inclusión y viviendas compartidas, y que se consolide la Red de Atención a Personas Sin Techo de responsabilidad pública y se mejore la concertación de servicios con las entidades sociales de reconocida solvencia que atienden a este colectivo.
- Que se valore la posibilidad de priorizar la gestión de los expedientes de prestaciones de la Ley de la Dependencia en función de la edad del interesado y la situación de urgencia para que el interesado o su familia no deje de cobrar unas prestaciones simplemente por el retraso en la tramitación, y que se priorice la atención a las personas de los grupos sociales con más dificultades, porque su situación tiene origen en la injusticia distributiva y su problemática tiene repercusión colectiva, y sobre todo porque son ciudadanos que sufren agravios profundos pero que no se han acercado a la Síndica con la frecuencia que estaría justificada.
- Que se planifique y se haga pública la planificación de recursos asistenciales residenciales para personas en situación de dependencia que son competencia del Ayuntamiento de Barcelona.

199

## **B. Sobre la ciudadanía y la inmigración**

La ciudadanía era históricamente, incluso en nuestra Barcino, la situación jurídica de las personas que pertenecían a la comunidad política –la ciudad– y era condición indispensable para disfrutar de determinados derechos políticos y civiles, como el derecho de voto o de ejercer cargos públicos o ciertas actividades. Derechos de los que estaban privadas las otras personas de la ciudad.

El sentimiento de pertenencia entendemos que también hoy en día es el elemento más importante a considerar para reconocer la dignidad y la condición de ciudadano de Barcelona a nuestros vecinos que no tienen dicha condición y que la piden.

Así, la reciente Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona dice que:

1. Las personas de nacionalidad extranjera tienen derecho a disfrutar en Barcelona, sin discriminación, de todos los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico.

El Ayuntamiento fomentará políticas de acogida a los inmigrantes y, con este fin:

- a) Promoverá la educación tanto a la sociedad barcelonesa como a los extranjeros para conseguir su inclusión y fomentar la convivencia urbana.

- b) Articulará mecanismo de lucha contra la xenofobia y el racismo.
  - c) Se coordinará con el resto de administraciones públicas con competencias en esta materia.
2. El Ayuntamiento emitirá el informe en el que se acredite, si procede, la inserción social a los efectos de la concesión de la autorización de residencia por arraigo social.
3. Las personas de nacionalidad extranjera que viven en Barcelona tienen el deber de empadronarse y de obtener los preceptivos permisos de residencia y, si procede, de trabajo. Tienen que respetar los valores y la cultura que forman la sociedad barcelonesa y catalana y tienen que procurar integrarse y adquirir las herramientas necesarias para desarrollarse cívica, laboral y políticamente.

Se detecta cada vez más la percepción sesgada y alarmista de algunos ciudadanos que ponen en la población inmigrada el estigma de inmigrantes permanentes, y no los ven como los conciudadanos que son, y que contribuyen con su esfuerzo a la economía nacional, sino que, desde una baja perspectiva, los ven como consumidores abusivos de los servicios públicos.

Los derechos y libertades públicas tienen que estar plenamente garantizados y ejercidos, sin que pueda existir excusa alguna 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 por que en la ciudad no se produzcan conductas discriminatorias negativas por motivos de raza, religión, color, ascendencia, edad, género, sexo, discapacidad o lugar de nacimiento. La ciudad, los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona tienen que hacer extensivo su celo en la defensa y protección de estos derechos fundamentales a todas las personas que se encuentran en la ciudad sin ser residentes de ella."

200

Un problema detectado por esta Sindicatura y que es indicativo de un cierto trato discriminatorio es el de la emisión de los informes de reagrupamiento de familiares de ciudadanos de origen extranjero. En el momento actual de crisis en que estamos inmersos, y que afecta especialmente a los sectores más desfavorecidos, como podría ser el de la inmigración, consideramos necesario un cambio de prácticas administrativas con el fin de adecuarlas a la nueva situación. Cada día conocemos nuevos casos de familias autóctonas, muchas veces con hijos, que se ven obligadas a vivir en infraviviendas, pero, en cambio, se sigue exigiendo a los ciudadanos extranjeros no comunitarios que acrediten mejores condiciones, a pesar de encontrarse en una situación peor, para poder dar cumplimiento a su derecho fundamental de vivir en familia. Sabemos que gran parte de la competencia en materia de inmigración corresponde al Estado, pero ello no exime a la Administración local de hacer uso de las mejores prácticas administrativas posibles en pro del derecho de las personas extranjeras.

**POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER LA JUSTICIA SOCIAL Y LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA QUE TIENE QUE GARANTIZAR EL AYUNTAMIENTO, LA SÍNDICA RECOMIENDA:**

- Que se mantenga la vigilancia necesaria para que los informes municipales emitidos en el marco de un procedimiento de reagrupamiento familiar sean valorados de forma adecuada por la Administración central en beneficio de los

derechos de las personas inmigrantes y en cumplimiento de la normativa sobre extranjería.

- Que se dicten los criterios a tener en cuenta en la elaboración de los informes sobre la disponibilidad de la vivienda para que estos sean lo más objetivos posible y para que se ajusten a la realidad actual.
- Que el Ayuntamiento utilice todos los medios a su alcance para informar objetivamente la ciudadanía de la contribución de la población inmigrada a la economía nacional, de su limitado impacto como usuarios de los servicios públicos y de la utilidad social de los esfuerzos para la integración ciudadana, con el fin de prevenir conductas xenófobas.

### **C. Sobre la prostitución**

Sean cuales sean los motivos por los que una persona ejerce la prostitución, sus derechos fundamentales como persona son inviolables y deben ser respetados de la misma forma que los del resto de ciudadanos. Por ello, se considera que es necesario seguir incrementando y mejorando la atención social a las mujeres que ejercen la prostitución y la prevención de las situaciones de pobreza y marginación que a menudo llevan al ejercicio de la prostitución.

La coordinación entre la Agencia del Abordaje del Trabajo Sexual (ABITS) y las entidades que trabajan en dicho campo es un elemento clave para avanzar en la detección, prevención y asistencia de las mujeres que pueden ver vulnerados sus derechos y oportunidades. Esta coordinación puede fortalecer, al mismo tiempo, la vinculación con los cuerpos policiales para realizar un abordaje integral en las situaciones que así lo aconsejen.

201

***POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER LA JUSTICIA SOCIAL Y LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA QUE TIENE QUE GARANTIZAR EL AYUNTAMIENTO, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que se impulse la creación de una red de atención a las mujeres que ejercen la prostitución en nuestra ciudad con el objetivo de unir los esfuerzos de la Administración municipal y de las entidades y organizaciones que están trabajando en la ciudad para actuar de forma coordinada y eficaz.
- Que se aumente la prospección y la detección de la prostitución en toda la ciudad, en horarios más amplios, con el fin de ofrecer la atención social que necesitan las mujeres.
- Que se constituyan mesas de coordinación interinstitucional para enfrentarse al futuro y buscar las soluciones más eficaces a la problemática actual.
- Que se incremente la colaboración de ABITS con los cuerpos de seguridad para luchar por la erradicación de mafias y proxenetismo.

### **D. Sobre la infancia en riesgo**

Dice la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad que:

- la ciudad protege el derecho a la vida privada y familiar y reconoce que el respeto a las familias, en la diversidad de sus formas actuales, es un elemento esencial de la democracia local;
- la familia, desde su formación y sin intervención en su vida interna, disfruta de la protección de las autoridades municipales y de facilidades, en particular en el ámbito de la vivienda. Las familias más desfavorecidas disponen, pues, de ayudas financieras, así como de estructuras y servicios para la asistencia a la infancia y la vejez;
- las autoridades municipales desarrollan políticas activas para velar por la integridad física de los miembros de las familias y propugnan la desaparición de los malos tratos en su seno;
- en el marco del respeto de la libertad de elección en el ámbito educativo, religioso, cultural y político, las autoridades locales adoptan todas las medidas necesarias para proteger a la infancia y la juventud y favorecer la educación sobre las bases de la democracia, la tolerancia y la posibilidad de plena participación en la vida de la ciudad;
- las autoridades locales crean las condiciones adecuadas a fin de que los menores puedan disfrutar de su infancia.

A esta Sindicatura le preocupa la aplicación de la nueva Ley de los Derechos y Oportunidades de la Infancia y Adolescencia por la complejidad de la tarea que deberán asumir los equipos de los servicios básicos de los centros de servicios sociales, que no han sido instruidos para garantizar que no se producirán situaciones de desprotección a causa de la precipitada entrada en vigor de la Ley.

202

**POR TODO ELLO, Y PARA FAVORECER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS MENORES EN RIESGO, LA SÍNDICA RECOMIENDA:**

- Que se implementen los medios para garantizar que se lleven a cabo adecuadamente las funciones de los EAIA, de prevención y detección de situaciones de riesgo, de control del tratamiento de los menores y de seguimiento de los planes de trabajo con las familias.
- Que se dé un impulso decidido a la creación de centros abiertos y la ampliación del servicio de atención domiciliaria socioeducativa (ya previsto en el Plan Municipal para la Inclusión Social).
- Que se garantice, tal y como establecen la Ley de Atención a la Infancia y el Reglamento de Servicios Sociales de Atención Primaria, el servicio de atención domiciliaria socioeducativa en familias con niños y adolescentes en situaciones de riesgo, y que se evalúe si la ampliación de este servicio ha contribuido a evitar las separaciones de los menores de sus familias.
- Que se revise el diseño del circuito de atención a los menores inmigrantes y la coordinación entre las administraciones y los servicios implicados para que el proceso de integración –o de repatriación, si corresponde– se haga con las garantías necesarias a fin de asegurar el interés del menor.
- Que el Ayuntamiento avance en la elaboración de los protocolos necesarios para asegurar la correcta atención de los menores en situación de riesgo por parte de los equipos de servicios sociales básicos, en consideración a las responsabilidades de estos órganos en la atención a los menores.

## **E. Sobre la salud pública**

En cuanto a las drogas ilegales, hay que destacar, en su conjunto, la tarea desarrollada por el Ayuntamiento desde hace tiempo, y que ha ido en cabeza en muchos aspectos, como por ejemplo la metodología participativa en el ámbito de las instituciones públicas implicadas, de los diferentes partidos políticos representantes en el Consejo Municipal y de las asociaciones, sobre la base de los resultados y conclusiones de los profesionales especializados tanto de la Agencia de Salud Pública de Barcelona como de otros organismos. Este proceso produjo los diferentes planes de acción sobre drogas, el último de los cuales corresponde al periodo 2009-2012 y está en fase de implementación.

Sin embargo, quisiéramos formular un toque de alerta en cuanto al Plan de Equipamientos que lo acompaña y la necesidad de que en el ámbito municipal se proyecte un mensaje coherente, decidido y estable por lo que se refiere a la distribución territorial de los equipamientos y el calendario de construcción y de puesta en funcionamiento. Esta coherencia y consistencia tienen dos componentes que, en estos momentos, son especialmente importantes para conseguir la implicación activa de la ciudadanía en la asunción colectiva de los derechos de los ciudadanos más vulnerables y de los deberes del común de los barceloneses para hacerlo posible. Uno de ellos es el dar la necesaria prioridad a las dotaciones presupuestarias indispensables, y el otro es la no utilización de estos temas con finalidades electoralistas tanto desde el gobierno de distritos municipales concretos como desde la oposición municipal. En el año 2004 se produjo, por estas causas, una inflexión peligrosa en el despliegue del Plan de Equipamientos, y en el periodo 2009-2010 hubo otro conflicto, lo que genera, inevitablemente, confusión en muchos ciudadanos sobre la conveniencia de estas instalaciones y servicios y sobre la prevención comprensible por los riesgos que pueden generar en el ámbito de la seguridad ciudadana, de la salud pública o de la depreciación de las viviendas o negocios de la zona concreta. 203

El éxito o el fracaso del Plan de Acción sobre Drogas de Barcelona y el alcance de la mejora para la salud de muchos ciudadanos que tienen como objetivo dependen en gran medida de la capacidad efectiva de liderazgo del Gobierno municipal, del sentido de responsabilidad de los partidos que no forman parte del Gobierno y también de la implicación participativa y solidaria de la población.

### ***POR TODO ELLO, Y PARA PROTEGER LAS SITUACIONES DE RIESGO Y LA REHABILITACIÓN E INSERCIÓN SOCIALES, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

- Que el Ayuntamiento actualice eficazmente los datos de los titulares de locales sin actividad, para que, si los locales cerrados generan situaciones de insalubridad o de inseguridad en las viviendas vecinas, se puedan llevar a cabo de forma diligente y efectiva las actuaciones necesarias para corregir las deficiencias existentes.
- Que los servicios municipales y las oficinas de la vivienda velen por detectar, verificar y reconducir diligentemente las situaciones en las que los propietarios de las viviendas de alquiler no realizan un mantenimiento o conservación adecuados y, en consecuencia, se generan situaciones de insalubridad o inseguridad en las viviendas y riesgos asociados en sus ocupantes.
- Que en materia de prevención de las adicciones a drogas legalizables y en la atención a los enfermos por drogodependencia, se actúe con decisión en cuanto al

control de la normativa que regula la venta y consumo de tabaco; así como que no se permita el uso de soportes publicitarios de titularidad o de competencia municipal para promover el consumo de bebidas alcohólicas, tanto si se realiza directamente como indirectamente, en los que la promoción de la marcas de unas bebidas concretas se realiza mediante el patrocinio o apoyo económico en actos de tipo cultural o festivo.

- Que, para favorecer la prevención de las adicciones a las drogas ilegales y en la atención a los enfermos por drogodependencia, se mantenga la consistencia técnica en la planificación e implementación de las actuaciones en este ámbito y el carácter participativo con la colaboración de las entidades y los colectivos implicados en cada caso, y que se proyecte un mensaje coherente, decidido y estable en cuanto a la distribución territorial de los equipamientos y el calendario de construcción y puesta en funcionamiento.

## **F. Sobre la educación, la cultura, el ocio y el deporte**

Las actividades lúdicas, deportivas y culturales inciden en la calidad de vida y el bienestar de las personas, propician las relaciones convivenciales y son un recurso preventivo ante las situaciones de riesgo y exclusión social.

La educación es la disciplina fundamental para el desarrollo humano y es, también, el recurso más equilibrador de las desigualdades sociales entre los ciudadanos. La educación es un derecho universal al que todos los niños deben poder acceder con garantías del cumplimiento de los principios de objetividad y equidad.

204

**POR TODO ELLO, Y PARA PROMOVER EL BIENESTAR Y LA VIDA CULTURAL, LA SÍNDICA RECOMIENDA:**

- Que se sigan impulsando medidas para propiciar las actividades lúdicas, deportivas y culturales especialmente entre los colectivos más vulnerables, y que se lleve a cabo la difusión necesaria de las bonificaciones o exenciones económicas que se establezcan.
- Que el Consorcio de Educación, organismo que tiene las funciones de planificación y gestión educativa en el ámbito de la ciudad, vele por el derecho de todos los niños a recibir una educación de calidad.

## **6. SOBRE LA MISIÓN DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA**

¿Hasta dónde debe investigar la Síndica la situación de los derechos humanos en la ciudad? Es la primera pregunta que nos hacemos, y de la que tenemos clara la respuesta: hasta que se conozca la verdad de todo lo que un ciudadano nos plantea porque se siente agraviado por una actuación municipal o, más aún, por la inactividad municipal ante su problema.

¿Es una misión realizable el supervisar la actividad municipal mediante una decena de personas que reciben centenares de consultas y quejas? Y nos respondemos que es

necesario hacerlo, y que se puede llevar a cabo desde la objetividad sin prejuzgar ningún resultado y llegando al fondo del conocimiento. Pero ello sí, solamente será posible una supervisión garante para el ciudadano y verificadora de la buena Administración, si la Sindicatura recibe el apoyo y la colaboración que el Plenario Municipal previó al aprobar el Reglamento de la Sindicatura.

Dice el Reglamento de la institución que la Síndica gozará de la colaboración de todos los órganos municipales, incluidos los organismos autónomos y las sociedades participativas de más del 50 % de capital municipal. En todos los organismos en los que existe representación municipal, los representantes municipales reclamarán de los órganos de gobierno de aquellos la colaboración que la Síndica requiera.

En algunos casos, no se recibe toda la colaboración deseable, como ha ocurrido en un expediente relacionado con una información solicitada del Puerto de Barcelona, y en todas las demás áreas hay también distritos que producen demoras no siempre justificables en el momento de facilitar los informes o expedientes a la Síndica. Sería necesaria más apertura en su investigación, en especial en los sectores de Seguridad y de Acción Social. Sabemos que estas son dos áreas muy difíciles de gobernar, la de Seguridad por la necesidad de utilizar la coacción en buena parte de sus actuaciones, y la de Acción Social por la gran dificultad de proveer soluciones justas en una sociedad desigual por naturaleza, pero la Síndica tiene que poder obtener la información que requiere directamente de los agentes y de los profesionales que intervienen sin filtraje jerárquico, porque, en caso contrario, resulta que se facilita a la Síndica –que interviene en nombre del ciudadano– menos información que la que el ciudadano tiene derecho a recibir directamente.

205

Un Sector, el de Hacienda, merece una especial consideración positiva por la eficiencia de su trabajo, y el cumplimiento de sus respuestas a la Síndica.

Y en casi todos los casos, las respuestas a los informes solicitados siguen unas rutas peripatéticas, y se ha llegado a ver que un informe evasivo de solamente tres líneas viene precedido por cuatros oficios de pase jerárquico. Por lo tanto, en el año 2011 esta Sindicatura tendrá que modificar la fórmula investigadora en los casos de falta de colaboración de los órganos administrativos y aplicará un nuevo protocolo de relación con la Administración y con los ciudadanos de lo que dará cuenta oportunamente. Si no da resultado por obstrucción o falta de colaboración, tendrá que dirigirse al Plenario en demanda de un cambio del Reglamento de la institución para que pueda cumplir con su misión y el ciudadano pueda seguir confiando que su causa será revisada a fondo, lo que significa tanto como que pueda seguir confiando en su Ayuntamiento.

Los medios asignados a la Síndica son pocos para realizar el inmenso trabajo que de ella se espera; pero no es tiempo idóneo para pedir más recursos materiales y humanos, solamente que se mantenga la dotación porque será preciso llevar a cabo las supervisiones en tiempos difíciles en más cantidad y profundidad. Lo que sí es necesario pedir a los responsables de los servicios es más colaboración y menos dilaciones para esclarecer los hechos y derechos.

Supervisar no es solamente solicitar un informe, esperar tres meses o más a que llegue i después creérselo y conformarse con una breve respuesta y referenciada a la presunción de veracidad del agente de la autoridad. Es necesario que el personal instructor de la

Sindicatura disponga de autonomía para investigar y de crédito para solicitar informaciones puntuales a cualquier órgano sobre cualquier expediente, y que, como mínimo, se le reconozca la misma capacidad de interlocución que a cualquier interesado en el procedimiento: vista del expediente, alegaciones, queja al superior, derecho de petición y solicitud de revisión.

Todos los órganos deberían sentirse satisfechos de que la Síndica aclarara las dudas que los ciudadanos pudieran tener sobre un procedimiento administrativo o una inspección técnica, y que ayudara a extinguir las sospechas de mala praxis que se les puedan atribuir gratuitamente.

Y las sospechas y maledicencias se esvanecen si se investigan todas las quejas y se interviene de oficio en aspectos de interés puntual o por control aleatorio de calidad, si se supervisan todos los trámites cuestionados o dificultosos, si se contrasta la praxis con la norma y si, después de tomar una decisión sobre la conveniencia de revisar una resolución administrativa, esta se revisa, ya sea para ratificarla o para corregirla.

Por otro lado, se constata que la ciudadanía todavía no conoce lo suficiente la institución de la Sindicatura de Greuges, ni lo que puede ofrecerle. El Ayuntamiento podría facilitar la divulgación de su existencia y función, así como podría darle instrucciones jerárquicas para que las recomendaciones y sugerencias sobre las quejas de los ciudadanos y las soluciones propuestas sean atendidas.

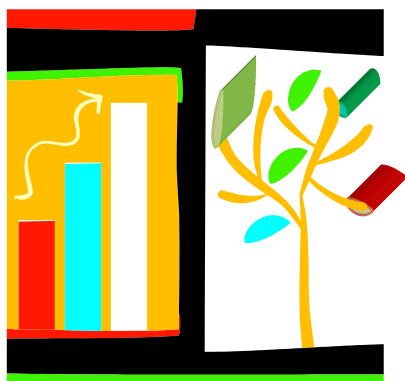
***POR TODO ELLO, EN ESTE CAMPO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN SUPERVISORA, LA SÍNDICA RECOMIENDA:***

206

- Que el Ayuntamiento asuma que toda persona tiene derecho a defenderse de los actos del propio Ayuntamiento y que para ello difunda sistemáticamente la función de la institución de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, tanto en la web municipal y en la de cada distrito y organismo municipal, como en las publicaciones, en las OAC y en toda información de servicios. No es suficiente el aprobar fórmulas como la utilizada recientemente en la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona, que ya está bien, pero que ha llegado a muy pocos ciudadanos. Los ciudadanos tienen que saber que la Sindicatura es una vía que está siempre abierta para garantizar sus derechos.
- Que la colaboración de los órganos municipales con la Síndica sea directa, rápida y transparente; solamente cuando hablamos de informes con datos o hechos confidenciales, y también de los dictámenes de tipo pericial elaborados ad hoc, tiene sentido que pasen por diferentes concejalías y por la Alcaldía, y que en todas las investigaciones se siga el mismo circuito abreviado implementado para la Sección Especializada de Licencias.
- Que, cuando la Síndica adopte una decisión en la que solicite la revisión de un expediente por haber encontrado en él deficiencias de instrucción o de aplicación del derecho, dicho expediente se revise expresamente a los efectos de corregirlo o de ratificar la primera resolución. La Síndica no puede modificar resoluciones pero sí tiene que poder obtener que se revisen.

Es importante para los ciudadanos y para el Ayuntamiento que la institución sea eficaz, que pueda llegar a todos los sitios donde llega el Ayuntamiento y que pueda realizar la

auditoría administrativa y humana de los servicios municipales para que los ciudadanos puedan confiar en su Ayuntamiento.

**Título IV. CLASIFICACIÓN Y RELACIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO**

**TOTAL DE QUEJAS PRESENTADAS**

| TIPOS DE TRAMITACIÓN        | Total | Porcentajes |
|-----------------------------|-------|-------------|
| Resoluciones                | 362   | 24,0 %      |
| Asesoramiento especializado | 449   | 29,7 %      |
| Actuaciones de oficio       | 12    | 0,7 %       |

|                                     |     |        |
|-------------------------------------|-----|--------|
| Asesoramiento general e información | 690 | 45,6 % |
|-------------------------------------|-----|--------|

|              |              |
|--------------|--------------|
| <b>TOTAL</b> | <b>1.513</b> |
|--------------|--------------|

|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| <b>PERSONAS QUE SUSCRIBEN LAS QUEJAS</b> | 1.780 |
|------------------------------------------|-------|

208

**CLASIFICACIÓN POR TEMAS**

| <b>TERRITORIO Y HÁBITAT</b>           | <b>Número de quejas</b> | <b>Porcentajes</b> |
|---------------------------------------|-------------------------|--------------------|
| Hábitat, alojamiento y vivienda digna | 61                      | 25,3 %             |
| Urbanismo y ciudad                    | 81                      | 33,6 %             |
| Medio ambiente                        | 99                      | 41,1 %             |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>241</b>              | <b>100 %</b>       |

| <b>CALLE Y CONVIVENCIA</b>                   | <b>Número de quejas</b> | <b>Porcentajes</b> |
|----------------------------------------------|-------------------------|--------------------|
| Transporte público de viajeros y circulación | 137                     | 59,8 %             |
| Seguridad ciudadana y libertad cívica        | 39                      | 17,0 %             |
| Uso y mantenimiento del espacio público      | 40                      | 17,5 %             |
| Accesibilidad y movilidad personal           | 13                      | 5,7 %              |
| <b>TOTAL</b>                                 | <b>229</b>              | <b>100 %</b>       |

209

| <b>BUENA ADMINISTRACIÓN</b>                    | <b>Número de quejas</b> | <b>Porcentajes</b> |
|------------------------------------------------|-------------------------|--------------------|
| Participación ciudadana                        | 12                      | 6,4 %              |
| Comunicación y procedimientos administrativos  | 63                      | 33,9 %             |
| Licencias de actividades económicas y tributos | 90                      | 48,4 %             |
| Sección Especializada de Licencias             | 2                       | 1,1 %              |
| Trabajo y función pública                      | 19                      | 10,2 %             |
| <b>TOTAL</b>                                   | <b>186</b>              | <b>100 %</b>       |

| <b>PERSONAS Y SOCIEDAD</b>         | <b>Número de quejas</b> | <b>Porcentajes</b> |
|------------------------------------|-------------------------|--------------------|
| Servicios sociales                 | 78                      | 55,3 %             |
| Ciudadanía e inmigración           | 8                       | 5,7 %              |
| Salud                              | 25                      | 17,7 %             |
| Educación, cultura, ocio y deporte | 30                      | 21,3 %             |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>141</b>              | <b>100 %</b>       |

|       |    |
|-------|----|
| OTROS | 26 |
|-------|----|

| <b>EXPEDIENTES CERRADOS CON DECISIÓN</b> |                              |                    |
|------------------------------------------|------------------------------|--------------------|
| <b>DECISIÓN</b>                          | <b>Número de expedientes</b> | <b>Porcentajes</b> |
| Estimados                                | 121                          | 36,2 %             |
| Estimados en parte                       | 63                           | 18,9 %             |
| Desestimados                             | 136                          | 40,7 %             |
| No admitidos                             | 13                           | 3,9 %              |
| Desistidos                               | 1                            | 0,3 %              |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>334</b>                   | <b>100 %</b>       |

210

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| <b>EXPEDIENTES EN TRÁMITE</b> | <b>114</b> |
|-------------------------------|------------|

**QUEJAS PRESENTADAS SEGÚN EL DISTRITO DE RESIDENCIA**

| <b>DISTRITO</b>       | <b>Número de quejas</b> | <b>Porcentajes</b> |
|-----------------------|-------------------------|--------------------|
| Ciutat Vella          | 98                      | 11,9 %             |
| Eixample              | 134                     | 16,3 %             |
| Sants-Montjuïc        | 82                      | 10,0 %             |
| Les Corts             | 44                      | 5,3 %              |
| Sarrià - Sant Gervasi | 45                      | 5,5 %              |
| Gràcia                | 38                      | 4,6 %              |
| Horta-Guinardó        | 40                      | 4,9 %              |
| Nou Barris            | 46                      | 5,6 %              |
| Sant Andreu           | 35                      | 4,2 %              |
| Sant Martí            | 71                      | 8,6 %              |
| Otros municipios      | 116                     | 14,1 %             |
| Sin identificar       | 74                      | 9,0 %              |

211

**ÓRGANO AFECTADO**

|                                                 |     |        |
|-------------------------------------------------|-----|--------|
| Distrito de Ciutat Vella                        | 39  | 4,7 %  |
| Distrito del Eixample                           | 48  | 5,8 %  |
| Distrito de Sants-Monjuïc                       | 30  | 3,7 %  |
| Distrito de les Corts                           | 14  | 1,7 %  |
| Distrito de Sarrià - Sant Gervasi               | 22  | 2,7 %  |
| Distrito de Gràcia                              | 10  | 1,2 %  |
| Distrito de Horta-Guinardó                      | 17  | 2,1 %  |
| Distrito de Nou Barris                          | 14  | 1,7 %  |
| Distrito de Sant Andreu                         | 12  | 1,5 %  |
| Distrito de Sant Martí                          | 25  | 3,1 %  |
| Instituto Municipal de Personas con Disminución | 6   | 0,7 %  |
| Instituto Municipal de Parques y Jardines       | 6   | 0,7 %  |
| Instituto Municipal de Cultura                  | 2   | 0,2 %  |
| Instituto Municipal de Educación                | 3   | 0,4 %  |
| Instituto Municipal de Hacienda                 | 113 | 13,7 % |
| Instituto Municipal de Mercados                 | 1   | 0,1 %  |
| Instituto Barcelona Deportes                    | 5   | 0,6 %  |
| Instituto Municipal del Paisaje Urbano          | 1   | 0,1 %  |
| Instituto Municipals de Servicios Sociales      | 24  | 2,9 %  |
| Patronato Municipal de la Vivienda              | 12  | 1,5 %  |
| Sector de Promoción Económica                   | 8   | 1,0 %  |
| Sector de Seguridad y Movilidad                 | 73  | 8,9 %  |
| Sector de Servicios Generales                   | 24  | 2,9 %  |

212

|                                          |     |        |
|------------------------------------------|-----|--------|
| Sector de Acción Social y Ciudadanía     | 34  | 4,1 %  |
| Sector de Educación, Cultura y Bienestar | 3   | 0,4 %  |
| Sector de Medio Ambiente                 | 33  | 4,0 %  |
| Sector de Urbanismo                      | 3   | 0,4 %  |
| 22@                                      | 1   | 0,1 %  |
| Agencia de Salud Pública                 | 2   | 0,2 %  |
| Alcaldía                                 | 5   | 0,6 %  |
| Barcelona Activa                         | 1   | 0,1 %  |
| Barcelona Gestión Urbanística (BAGURSA)  | 1   | 0,1 %  |
| BCN de Servicios Municipales (B:SM)      | 10  | 1,2 %  |
| Barcelona Infraestructuras               | 1   | 0,1 %  |
| Consorcio de Educación                   | 10  | 1,2 %  |
| Consorcio Sanitario                      | 3   | 0,4 %  |
| Entidad Metropolitana del Transporte     | 4   | 0,4 %  |
| Fomento de Ciutat Vella                  | 2   | 0,2 %  |
| Pro Nou Barris                           | 3   | 0,4 %  |
| Transportes Metropolitanos Barcelona     | 11  | 1,3 %  |
| Zoo de Barcelona                         | 2   | 0,2 %  |
| Consorcio de la Vivienda                 | 17  | 2,1 %  |
| Consorcio de Servicios Sociales          | 14  | 1,7 %  |
| Junta Arbitral de Consumo                | 1   | 0,1 %  |
| Servicios Funerarios y Cementerios       | 2   | 0,2 %  |
| Otras entidades                          | 17  | 2,1 %  |
| No competencias                          | 134 | 16,3 % |

213