

**SINDICATURA
DE GREUGES
DE BARCELONA**



2014

**INFORME
AL PLENARIO
DEL CONSEJO
MUNICIPAL**

SÍNDICA DE GREUGES

Maria Assumpció Vilà i Planas

ADJUNTO A LA SÍNDICA DE GREUGES

Marino Enrique Villa Rubio

JEFA DE GABINETE DE LA SÍNDICA DE GREUGES

Natàlia González del Pueyo

ASESORÍA TÉCNICA Y JURÍDICA

Pilar Aldea Lacambra: circulación y vivienda

Mercè Bassedas Ballús: vivienda y servicios sociales

Anna Maria Botella Muñoz: transporte y servicios sociales

Amàlia Ganga Viñes: urbanismo y seguridad

Francesca Reyes Pozo: extranjería y gestión de servicios

Montserrat Saltó Oliva: educación y participación

Manuel María Sanz Bazán: medio ambiente y Hacienda

—

SECRETARÍA

Mercedes Tello Díaz

Esther Tresserra Salvador

OFICINA DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA

Ronda de Sant Pau, 45. Barcelona 08015

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

Internet: www.sindicadegreugesbcn.cat

Correo electrónico: sindicadegreuges@bcn.cat

Presentación

La institución de la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha cumplido diez años de servicio a la ciudadanía de Barcelona; creo en conciencia que hemos realizado un trabajo en la salvaguardia de los derechos de la ciudadanía y hemos dado continuidad a la tarea puesta en marcha por mi predecesora, Pilar Malla.

El presente informe –quinto de mi mandato–, contiene, como es de ley, el inventario de mis intervenciones a demanda de las ciudadanas y ciudadanos, y también las abiertas de oficio por iniciativa propia en ocasión de asuntos de una relevancia especial. Contiene además una evaluación de las quejas y respuestas de los organismos municipales implicados. También figuran en él una serie de recomendaciones sobre aspectos mejorables de la gestión municipal.

Este es el último informe ordinario que corresponde al mandato de cinco años y, al coincidir con la modificación de la Ley de la Carta Municipal de Barcelona para incluir la institución de la Sindicatura de Greuges, tomamos en consideración las experiencias más significativas de estos años y nos pronunciamos sobre cómo debería ser en un futuro inmediato la defensoría de la ciudadanía de Barcelona para dar un mejor servicio a las personas que viven en nuestra ciudad o que se encuentran de paso en ella.

Como asuntos más significativos de estos años queremos hacer mención de la continua lucha por la mejora de los servicios sociales, y la permanente reivindicación de dedicar más recursos en viviendas de alquiler social; también las actuaciones de oficio sobre el uso de la bicicleta en la ciudad, el servicio Bicing, el sistema de notificaciones de multas, el transporte puerta a puerta de personas discapacitadas, o las insistentes recomendaciones sobre el control de la contaminación acústica y las medidas de la Ordenanza para la Convivencia.

Lo más destacado del año 2014, aparte de las habituales supervisiones en materia de urbanismo, seguridad, transporte, procedimientos administrativos y protección social, ha sido la intervención de oficio sobre el Reglamento de Viviendas de Emergencia y la propuesta para consolidar y mejorar la eficacia de la Sindicatura de Greuges dotándola de reconocimiento legal en la Carta Municipal de Barcelona.

Ante el año 2015, que será un año electoral, he de animar al nuevo consistorio entrante a potenciar la función de la Sindicatura de Greuges de Barcelona dentro del marco de la Carta Municipal para que el Gobierno municipal pueda contar con una institución independiente de supervisión de los servicios municipales, y la ciudadanía tenga una garantía óptima de que sus derechos son respetados, tal y como proclaman la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad y la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona; y a dichos efectos les pido que aprueben un reglamento orgánico municipal que dote de eficacia las decisiones de la Sindicatura, que –dictadas desde la objetividad, legalidad y equidad– son la última esperanza para muchos ciudadanos y ciudadanas que se sienten agraviados en sus derechos fundamentales por alguna mala actuación municipal.

M. Assumpció Vilà i Planas

Síndica de Greuges de Barcelona
Barcelona, enero de 2015

Título I	LA INSTITUCIÓN DE LA SINDICATURA DE GREUGES EN EL AÑO 2014
Capítulo 1	FUNCIÓN DE LA SINDICATURA <ul style="list-style-type: none"> 1.1. La Sindicatura de Greuges al finalizar el año 2014 1.2. La salvaguardia de los derechos humanos en la ciudad
Capítulo 2	LA SINDICATURA: PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS <ul style="list-style-type: none"> 2.1. Procedimiento de supervisión de la actividad municipal 2.2. Efectos de las decisiones de la Síndica de Greuges 2.3. Recursos humanos y materiales de la oficina de la Síndica de Greuges
Capítulo 3	MEMORIA DE ACTIVIDADES DE LA SÍNDICA DEL AÑO 2014 <ul style="list-style-type: none"> 3.1. Presentación del informe anual 2013 3.2. Difusión y presencia pública 3.3. Sindicaturas municipales de agravios 3.4. Inclusión de la Sindicatura en la Carta Municipal de Barcelona
Título II	INTERVENCIONES SUPERVISORAS
Capítulo 1	HÁBITAT URBANO <ul style="list-style-type: none"> 1.1. Vivienda y dignidad 1.2. Urbanismo y ciudad 1.3. Medio ambiente
Capítulo 2	CALLE Y CONVIVENCIA <ul style="list-style-type: none"> 2.1. Transporte público, circulación y vialidad 2.2. Libertad cívica y seguridad ciudadana 2.3. Uso y mantenimiento del espacio público 2.4. Accesibilidad y movilidad personal
Capítulo 3	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA <ul style="list-style-type: none"> 3.1. Atención al público y participación ciudadana 3.2. Procedimientos administrativos 3.3. Actividad económica 3.4. Hacienda municipal 3.5. Función pública y trabajo en la Administración
Capítulo 4	PERSONAS Y SOCIEDAD <ul style="list-style-type: none"> 4.1. Servicios sociales 4.2. Salud 4.3. Educación y deporte
Título III	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
A	Vivienda
B	Medio ambiente
C	Transporte público y vialidad
D	La accesibilidad y el derecho a la vida independiente
E	Licencias de actividad económica
F	El trabajo en el servicio público
G	Hacienda municipal
H	Servicios sociales
I	Prostitución
J	Asentamientos poblacionales irregulares
K	Infancia en riesgo e igualdad de oportunidades
III.2	EPÍLOGO: EL FUTURO DE LA SINDICATURA DE GREUGES
Título IV	CLASIFICACIÓN Y RELACIÓN DE LAS INTERVENCIONES
1.	Clasificación y resumen estadístico de quejas
2.	Relación completa de quejas y actuaciones de oficio 2014

TÍTULO I.

LA INSTITUCIÓN DE LA SINDICATURA DE GREUGES EN EL AÑO 2014

Capítulo 1	FUNCIÓN DE LA SINDICATURA
Capítulo 2	LA SINDICATURA: PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS
Capítulo 3	MEMORIA DE ACTIVIDADES DE LA SÍNDICA DE GREUGES DEL AÑO 2014

1. FUNCIÓN DE LA SINDICATURA

1.1. La Sindicatura de Greuges al finalizar el año 2014

El año 2014 marca un antes y un después en la historia de la Sindicatura de Greuges. La Carta Municipal de Barcelona fue modificada por el Parlament de Catalunya a iniciativa de todos los grupos políticos municipales y estableció:

La Sindicatura de Greuges de Barcelona es la institución municipal que tiene la función de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos de Barcelona y, también de todas las personas que se encuentren en la ciudad sin ser residentes, especialmente por lo que se refiere a los derechos y libertades amparados por la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad. Con dicha finalidad puede supervisar las actividades de la Administración Municipal.

Esta es la definición que hace la ley de la defensoría cívica de Barcelona, que incluye el mandato de supervisar las actividades de la Administración de la ciudad.

El mandato y la función no han cambiado desde que entró en funcionamiento diez años atrás pero la ratificación con rango de ley que ha operado el Parlament de Catalunya en diciembre de 2014 obliga a más. Obliga de entrada a releer el texto de la Ley con el fin de buscar en el propio sentido de sus palabras el alcance del mandato del legislador, y tratar de entender e interpretar el derecho de la ciudadanía ante la propia Síndica de Greuges: qué es lo que los barceloneses y barcelonesas pueden exigir y esperar de la persona titular de la institución, porque de lo que no hay duda es de que la Sindicatura es un instrumento de la ciudadanía, no del Gobierno de la ciudad. Con dicha Ley se está otorgando a los ciudadanos y ciudadanas un derecho de garantía especial. Veamos el alcance de dicho derecho en una primera exégesis del texto legal sobre la institución:

1. A pesar de ser una *institución municipal* no se define la Sindicatura como un órgano de la Administración municipal sino como un organismo que lleva a cabo una función de interés público que consiste en defender a las personas, defenderlas de la Administración municipal. Lo que se intuye así es una función personificada en un cargo elegido por la Asamblea Municipal (o elegido directamente por la ciudadanía, si así se llega a legislar).

2. La *función*: el cargo –Síndica o Síndic de Greuges– es investido de una “función” que es propia e indeclinable. Por *función* entendemos, según el significado apropiado del *Diccionari de la llengua catalana* (DIEC), que es la acción que tiene que llevar a cabo una persona por su cargo, y dicha acción la religamos a la acepción núm. 10 del propio diccionario del Institut d’Estudis Catalans (IEC): “Interdependencia de las partes que forman un sistema social, su aportación positiva a él y su grado de integración en él”.

3. *Defender*: la acción que corresponde a la Sindicatura de Greuges es “defender” y por lo tanto comporta un posicionamiento proactivo para ayudar a las personas, que comprende muchos matices “defender contra lo que ataca o amenaza de causarle cualquier daño”, “defender alguien su honor, sus derechos, sus intereses”, “defender una causa, una opinión, una teoría”, “defender de una acusación, de un reproche, de las críticas”, “defender a alguien del hecho del que se le acusa”, “sostener la inocencia de alguien contra las personas que lo acusan, litigar su causa” o “sostener la certeza, la justicia, etc., de algo contra la opinión, actitud, etc., de los demás”. Así pues, la acción defensora implica una actuación en múltiples dimensiones siempre y cuando tengan relación con los derechos fundamentales y las libertades públicas.

4. *Derechos fundamentales y libertades públicas*: la materia objeto de defensa queda acotada por los conceptos y derechos y libertades definidos en la Constitución Española y con especial referencia a los previstos en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, que, si bien estos últimos no son derecho positivo, han sido elevados a obligación municipal por la propia Ley de la Carta Municipal de Barcelona. En el capítulo 2 de este Título llevamos a cabo la relación de dichos campos.

5. El ámbito subjetivo *ciudadanos de Barcelona...* de la acción de la Sindicatura se enuncia muy ampliamente, pero se delimita de forma deficiente. Parece claro el interés en amparar a todas las personas afectadas por la acción perjudicial de la Administración municipal, y ello nos orientará, pero la acotación efectuada en el texto de la Ley se queda corta dado que solamente las enumera en relación con la presencia física (personas que estén en la ciudad, estén o no empadronadas en la ciudad) y obvia casos de relación administrativa o civil en la ciudad sin presencia física (personas propietarias, contribuyentes, responsables terceras de infracciones...) que también podemos entenderlas como apoderadas con el derecho de pedir la defensa por la Sindicatura. Tampoco se hace mención de las personas jurídicas, lo que plantea problemas interpretativos adicionales.

6. El método consiste en *supervisar las actividades de la Administración*. *Supervisión* es someter a examen (algo, una actividad) para comprobar su corrección. Así, la función de la Síndica de Greuges de supervisión se puede llevar a cabo por la vía de informe, de comprobación material del funcionamiento de los servicios, y tiene que poder contar para la indagación con los medios complementarios ajenos a la Administración.

7. Las actividades de la *Administración municipal*. Este ámbito material es exhaustivo, no hace ningún tipo de exclusión, y es preciso recordar cómo la actividad municipal recorre todos los ámbitos de la vida humana “de la cuna a la tumba” y puede alcanzar más allá de los puros actos administrativos. Las actividades incluyen las deducidas por los y las representantes municipales en los organismos ajenos en los que el Ayuntamiento tiene participación oficial.

1.2. La salvaguardia de los derechos humanos en la ciudad

Un nuevo impulso se ha producido en la defensa de los derechos humanos con la reforma de la Ley de la Carta Municipal de Barcelona por el Parlament de Catalunya.

Los derechos fundamentales y libertades que la Síndica de Greuges –ahora por disposición del legislativo catalán– tiene que defender son evidentemente los garantizados por el Título Primero de la Constitución Española (CE), donde simultáneamente se crea la institución del Defensor del Pueblo. El ámbito material de los derechos fundamentales es muy indefinido a pesar de la profusa redacción tanto de la propia Constitución como de las fuentes de referencia, en especial la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

De dicha Declaración tomamos como punto de referencia permanente para la valoración de toda actuación de la Administración municipal el derecho a la igualdad, que es el primer derecho humano, y tiene dos dimensiones: la de la ley igual para todo el mundo y la de las oportunidades que faciliten la equidad en la obtención de los medios de vida. Todo el resto de enunciados de derechos y libertades tenemos que entenderlo sin perder nunca de vista los valores superiores que enuncia el artículo primero de la Carta Magna: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”

Así, la Sindicatura de Greuges está creada para supervisar la Administración municipal y velar por que no se produzcan situaciones de agravios, 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 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).
- ✓ El poner impedimentos o tener prejuicios relacionados con la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16 CE).
- ✓ El atentado a la libertad y seguridad física con compulsiones ilícitas (art. 17 CE).
- ✓ La ofensa al honor, dado que la Constitución garantiza su derecho (art. 18 CE).
- ✓ La agresión a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio o al secreto de las comunicaciones (art. 18 CE), lo que incluye la inmisión de agentes físicos como el ruido en la intimidad del hogar.
- ✓ La imposición de dificultades a la libertad de residencia y movimiento por el territorio nacional (art. 19 CE).
- ✓ La obstrucción a la libertad de expresión e información o la imposición de dificultades injustificadas para comunicar y recibir libremente información veraz mediante cualquier medio de difusión (art. 20 CE).
- ✓ La obstrucción a la creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20 CE).
- ✓ Los impedimentos al ejercicio del derecho de reunión o manifestación (art. 21 CE).
- ✓ Los obstáculos a la participación en los asuntos públicos o al acceso a la función pública (art. 23 CE).
- ✓ La falta de garantías en la aplicación de sanciones administrativas (art. 25 CE).
- ✓ La no satisfacción de los derechos relativos a la educación, tanto del alumnado, o de quien lo representa, como del profesorado (art. 27 CE).

- ✓ La existencia de dificultades injustificadas al ejercicio de los derechos sindicales, de huelga y de negociación colectiva (arts. 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).

Existe un segundo grupo de enunciados de derechos en el texto constitucional que reviste la forma de principios rectores de la política social y económica. En este segundo grupo de derechos constitucionales falta un desarrollo legislativo para su eficacia, como en la protección de la familia y la infancia, pero efectuado el despliegue legislativo su eficacia es plena y la intervención de la Sindicatura de Greuges inexcusable.

Este conjunto incluye:

- ✓ la protección social, económica y jurídica de la familia y los niños y niñas (art. 39 CE);
- ✓ la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta personal más equitativa; de forma especial, la política orientada hacia la plena ocupación (art. 40 CE);
- ✓ las prestaciones asistenciales y complementarias de la Seguridad Social (art. 41 CE);
- ✓ la tutela de la salud pública mediante medidas preventivas y prestaciones y servicios necesarios. Y también la facilitación de la adecuada utilización del ocio (art. 43 CE);
- ✓ la promoción y tutela del acceso a la cultura y a la ciencia (art. 44 CE);
- ✓ el derecho de todo el mundo de disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE);
- ✓ la conservación y 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 conforme al interés general que impida su especulación (art. 47 CE);
- ✓ la realización de una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad, a las que hay que prestar la atención especializada que requieren y a las que hay que amparar especialmente en la consecución de los derechos constitucionales (art. 49 CE);
- ✓ la promoción del bienestar de las personas mayores mediante un sistema de servicios sociales que atienda a los problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (art. 50 CE);
- ✓ la protección eficaz de todo el mundo como personas consumidoras y usuarias en su seguridad, su salud y sus legítimos intereses económicos (art. 51 CE).

A los efectos ampliativos e interpretativos damos por asumidos los derechos y principios rectores contenidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña a lo largo del presente informe, pero en cuanto a las obligaciones concretas del Ayuntamiento de

Barcelona con su población es de especial importancia la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad.

El Ayuntamiento, por propia iniciativa, suscribió la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (CESDHC), y posteriormente elaboró internamente la denominada Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona (CCDDDB) en un acto de dignidad política de autoimposición de obligaciones, nuestra ciudad se presenta así como abanderada de los derechos cívicos, porque los derechos enunciados en la CESDHC ya han sido consolidados con rango de ley porque se mencionan en la nueva regulación de la Carta Municipal. Todos estos derechos de tercera generación incluyen un plus de calidad sobre los anteriormente enunciados, aunque se refieren a ámbitos concurrentes, y comprenden la facilitación de:

- ✓ 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.

Toda esta relación de deberes municipales tiene que estar integrada por activa o por pasiva en las ordenanzas municipales y es también función de la Sindicatura evaluar dichas normas municipales para ponderar la integración debida de los principios generales del Derecho y del Derecho natural.

También es materia objeto de supervisión por la Síndica de Greuges el cumplimiento de los principios y normas concretos de una buena Administración derivados de los artículos 9 (Administración proactiva), 103 (Administración objetiva, eficaz y sometida al Derecho) y 105 (Administración reglada) de la Constitución Española (CE). Estos principios instrumentales cuando se aplican bien hacen buena a la Administración y tienen una especial importancia en la realización de los derechos relativos al régimen jurídico de la Administración local, que podemos compendiar, en cuanto a los derechos y deberes de los vecinos y vecinas, de la siguiente forma:

- ✓ Ser elector o electora y elegible, conforme a lo que dispone la legislación electoral.
- ✓ Participar en la gestión municipal, conforme a 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, conforme a su naturaleza, los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables.
- ✓ Contribuir, mediante las prestaciones económicas y personales establecidas por ley, al ejercicio de las competencias municipales.
- ✓ Recibir la información, con petición razonada, y dirigir una solicitud previa a la Administración municipal, en relación con todos los expedientes y la

documentación municipal, conforme a 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.

Y cerrando el círculo resulta finalmente que también es un derecho de la ciudadanía de Barcelona el ***derecho a la defensa de sus derechos*** fundamentales y cívicos mediante la Sindicatura de Greuges; ello como consecuencia de que el Parlament de Catalunya así lo ha previsto al adicionar en la Carta Municipal el artículo 143 que la regula.

2. LA SINDICATURA: PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS

2.1. Procedimiento de supervisión de la actividad municipal

Desde hace diez años el procedimiento de supervisión está regulado por un Reglamento Orgánico publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (BOPB) complementado por otro de externo expuesto en la página web de la Sindicatura, pero les falta precisión y la deseable eficacia, por lo que la Síndica de Greuges propuso al Plenario del mes de febrero de 2014 una nueva regulación en el despliegue de lo que regula la Ley de la Carta Municipal.

Mientras ello llega, de momento la regulación sigue siendo:

- Cualquier persona que resida en Barcelona o transite por ella puede presentar una queja a la Síndica de Greuges, solo tiene que acreditar un interés legítimo en relación con el objeto de la queja.
- Se pueden presentar las quejas oralmente o por escrito, pero siempre tienen que documentarse y tienen que constar el nombre y apellidos, el DNI y el domicilio de las personas interesadas, y sus quejas tienen que ir acompañadas de los documentos y otros medios de prueba que las fundamenten.
- Las quejas a la Síndica de Greuges no podrán presentarse 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 Sindicatura de Greuges de Barcelona registra y acusa recibo de todas las quejas que se formulan, pero tiene que rechazar las siguientes quejas:
 - Las quejas anónimas.
 - Las quejas en las que advierta mala fe, falta de fundamento o inexistencia de pretensión.
 - Las quejas en cuya tramitación se irroque perjuicio al legítimo derecho de tercera persona.
 - También tiene que rechazar aquellas que no se relacionen con el ámbito de su competencia, pero las puede derivar a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya o al Defensor del Pueblo de España.

La actividad municipal afecta de forma muy cercana a la vida de los ciudadanos y ciudadanas. Por ello, las materias en las que es competente la Síndica de Greuges son casi todas las que afectan a la vida en sociedad.

La Sindicatura, a pesar de la independencia de la institución hacia la Administración y el Gobierno municipal, forma parte de la organización político-administrativa de la ciudad y, por lo tanto, sus intervenciones superiores tienen que seguir un procedimiento formal y sus decisiones tienen que ajustarse a los principios constitucionales garantista para todo el mundo. La tramitación e investigación de las quejas se efectúa siguiendo las normas establecidas en el Reglamento de la Sindicatura del 21 de marzo de 2003 y la norma complementaria aprobada el 19 de enero de 2005.

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

Los expedientes se pueden iniciar de oficio o en virtud de queja. Prevé el Reglamento Orgánico de la Sindicatura de Greuges que, para facilitar la tarea supervisora, el alcalde tiene que canalizar las peticiones de la Síndica de Greuges y dar las instrucciones adecuadas a la organización municipal para que se suministren los datos, expedientes y otros documentos necesarios que permitan llevar a cabo de forma adecuada las actuaciones investigadoras.

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

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

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

En el tratamiento de las quejas se diferencian tres tipos de intervención:

1) Asesoramiento

En los casos tipificados como *asesoramientos* la labor de la Sindicatura se concreta en orientar al ciudadano o ciudadana que manifiesta tener un problema con la Administración municipal sobre las gestiones que puede hacer o darle información del servicio que tiene que atender al asunto, ya sea municipal o de otra Administración. Es preciso tener presente que la Sindicatura actúa en los casos en los que la persona ya ha solicitado en una primera instancia la solución del agravio al Ayuntamiento a través de

los instrumentos establecidos (recurso, petición, instancia, quejas y sugerencias, etc.), y no ha obtenido respuesta o considera que la obtenida no respeta sus derechos.

A veces, el asesoramiento consiste en explicar, de forma clara y a la vista de la documentación relevante, de forma entendedora, que la intervención del Ayuntamiento ha sido correcta y que, por lo tanto, no es adecuado formalizar la queja de un asunto que no será admitida porque desde el inicio ya se constata que la acción municipal ha sido la adecuada. Pero en todos los casos las quejas que presentan los ciudadanos y ciudadanas son escuchadas y atendidas y la oficina pone todo su esmero en ofrecer la información rigurosa y las explicaciones objetivas sobre el asunto.

El asesoramiento no siempre es inmediato. A menudo, el equipo de la oficina tiene que establecer contactos con los diferentes servicios municipales u otras administraciones para poder orientar correctamente a la persona que ha presentado la queja. La Síndica de Greuges ha constatado que, en general, los servicios municipales son bastante receptivos a las cuestiones planteadas. Gracias a dicha colaboración y a la constante actualización, búsqueda de información y formación del personal, la orientación resulta eficaz para los ciudadanos y ciudadanas. En muchos casos, disponer de la información concreta necesaria permite satisfacer la demanda y resolver el supuesto agravio.

Por otro lado, aunque las quejas se resuelvan con asesoramiento, cuando se detectan repetidas consultas sobre un mismo tema o servicio municipal se plantea una posible intervención supervisora de la Síndica de Greuges para comprender el origen del problema.

2) Resolución directa

La resolución directa es otra forma de respuesta a las quejas por parte de la Síndica de Greuges. A diferencia de los asesoramientos, este tipo de terminación se aplica en los casos en que la queja ya ha sido formalizada y el asunto está suficientemente documentado para comprender la situación y poder tomar la decisión correspondiente sin tener que pedir información adicional a la Alcaldía. También se tramitan por dicha vía aquellos casos que no son de Derecho estricto, y en los que el problema del ciudadano o ciudadana requiere una intervención previa y directa con el servicio competente para esclarecer la situación y para facilitar una conciliación o acuerdo que solucione de forma rápida y satisfactoria las quejas.

En algunos casos, el supuesto agravio lo motiva la disconformidad por lo que se refiere a la respuesta obtenida o el desconocimiento de la normativa que afecta a la denegación de la demanda concreta. También es habitual la falta de comprensión del contenido de la respuesta de la Administración, que no siempre es suficientemente comprensible. Algunas quejas se resuelven directamente por la respuesta que el órgano municipal correspondiente había facilitado a petición del ciudadano o ciudadana, y entonces ya se puede acreditar la correcta actuación municipal.

Otras veces, la supervisión se realiza mediante consultas previas con el servicio afectado, telefónicamente, por correo electrónico o de forma presencial, para poder valorar si la actuación del servicio municipal correspondiente es adecuada respecto a la cuestión planteada. Con dicha forma de intervención se trata de ahorrar tiempo y

trámites para obtener una rápida y satisfactoria solución sin tener que realizar una innecesaria petición escrita de documentación al Ayuntamiento.

La tramitación concluye con un documento de decisión, y a la persona promotora de la queja se le da respuesta por escrito, tal y como establecen las normas que regulan el funcionamiento de la oficina, se la orienta y se le dan las explicaciones convenientes. Las resoluciones directas quedan incorporadas en el expediente y se publica una síntesis en el informe anual de la Sindicatura.

3) Resolución per vía de informe

Cuando la Sindicatura valora la necesidad de contrastar la queja del ciudadano o ciudadana con la información que pueda aportar al Ayuntamiento sobre su intervención, inicia la investigación con una solicitud de informe. De acuerdo con el procedimiento establecido, una vez admitida una queja, la Síndica de Greuges toma las medidas de investigación que considera oportunas con el objetivo de esclarecerla. El Reglamento prevé que en el caso de que se solicite informe o copia del expediente a los departamentos, organismos o dependencias administrativas, tendrá que ser emitido en un plazo de quince días desde la recepción de la solicitud.

El plazo de quince días desde la recepción de la solicitud para que el órgano supervisado entregue el informe o copia del expediente lo consideramos suficiente porque, en general, no se trata de elaborar un exhaustivo estudio sobre una situación desconocida, sino de transmitir la información de que se dispone, de comunicar a la Síndica de Greuges lo que ya conoce.

Sin embargo, hay que poner de manifiesto que el plazo habitualmente se incumple, y que se está produciendo la respuesta entre dos y cuatro meses. En dichos casos, la función de la Síndica de Greuges queda obstaculizada por la actitud dilatoria e injustificada del órgano supervisado o por el innecesario visto bueno del superior jerárquico. Ante dichas obstrucciones a partir de ahora la Síndica de Greuges, y a partir de un requerimiento insatisfecho, hará saber a la Alcaldía dicha situación y pedirá las consiguientes responsabilidades y, si el expediente dispone de información suficiente para ser resuelto, tomará la decisión correspondiente sin seguir esperando las alegaciones del órgano supervisado.

De dichas obstrucciones, tal y como dice el Reglamento, se dará cuenta al Consejo en el informe anual.

Ello debe ser así porque, de las entrevistas mantenidas con ciudadanos y ciudadanas y de algunas de las cartas recibidas, se puede afirmar que la persona que ha presentado una queja agradece el recibir una rápida respuesta de la Administración, aunque esta no sea favorable a sus reclamaciones, y no un nuevo silencio administrativo. El mero hecho de obtener una respuesta razonada a la petición es valorado como una muestra de trato digno y próximo y corrige el sentimiento de agravio que motivó la queja. Si la respuesta se dilata excesivamente en el tiempo, la intervención de la Síndica de Greuges se diluye y muchas veces el pronunciamiento puede perder la razón de ser. Por ello, para mejorar el servicio y la atención de la Síndica de Greuges en la defensa de los derechos de la ciudadanía y de las libertades públicas resulta imprescindible la colaboración de los órganos municipales. Las normas complementarias de funcionamiento de la Síndica de

Greuges, antes referidas, expresan que la Alcaldía tiene que canalizar las peticiones de la Síndica de Greuges y tiene que dar las adecuadas instrucciones a la organización para que le sean entregados los datos, los expedientes y, en general, la necesaria documentación para que pueda llevar a cabo sus actuaciones. A pesar de ello, en el año 2014 por término medio el tiempo de respuesta ha sido alrededor de 2,5 meses, y en el 8 % de los casos ha sido preciso pedir ampliación de informe por resultar insuficiente la primera respuesta.

Recibida la información o documentación solicitada, se procede a estudiar su contenido, se valora el supuesto agravio expuesto por el ciudadano o ciudadana, se contrasta si la actuación municipal se ha realizado de acuerdo con la normativa y los preceptos legales y, finalmente, la Síndica de Greuges adopta una decisión. A veces, además, para poder elaborar la decisión, se realizan comprobaciones presenciales y las intervenciones que sean necesarias, se mantienen entrevistas con las personas responsables municipales, se solicitan informes técnicos o jurídicos que ayuden a esclarecer el caso y se realizan consultas a especialistas –tanto internos como externos– que puedan ayudar a entender mejor el problema. Dicha dedicación intensiva también se modula según el alcance y gravedad del agravio expuesto, aunque siempre se parte de la necesidad de dar la respuesta correcta y completa a la petición que se ha recibido.

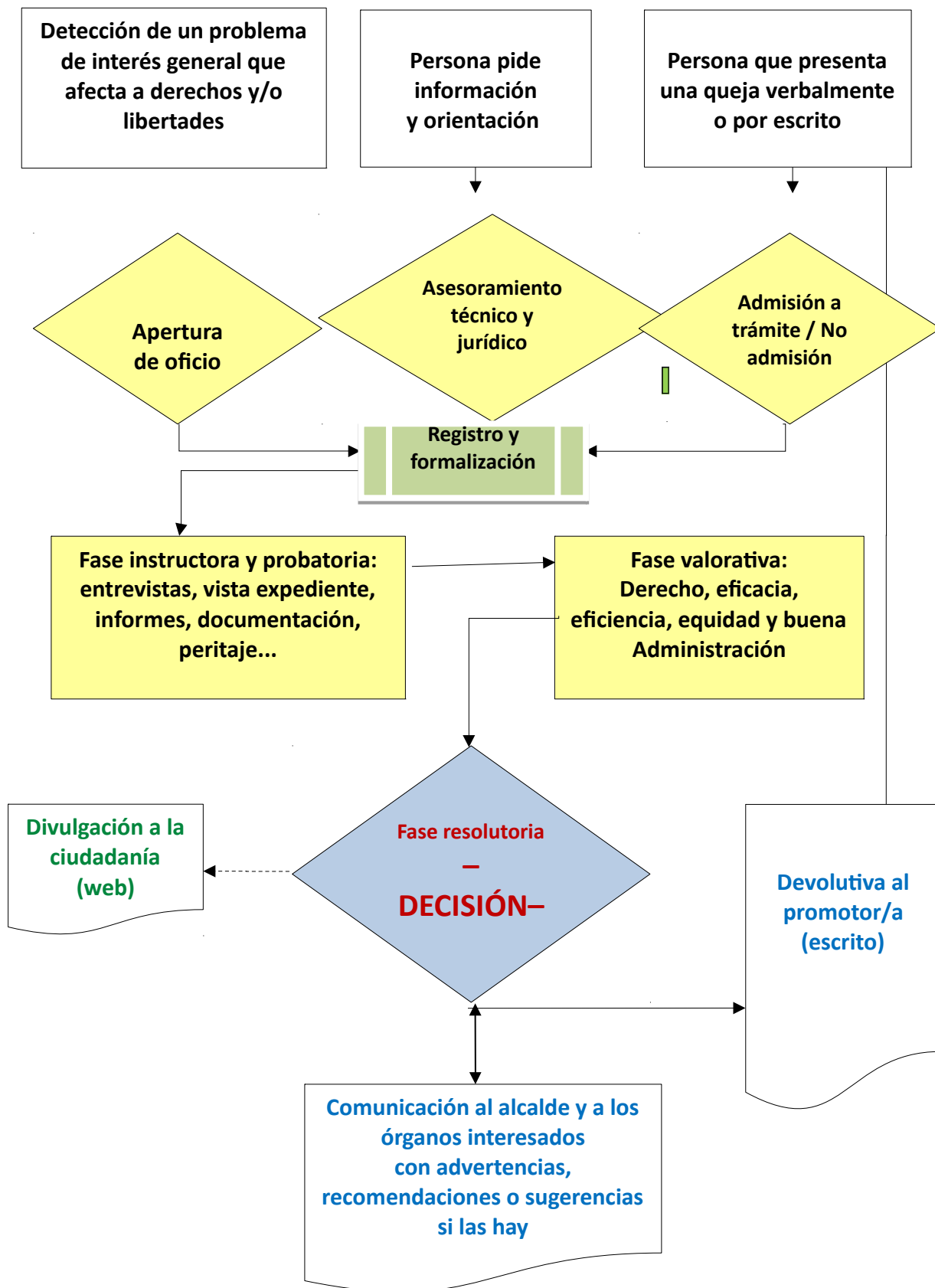
El documento de decisión expone de forma sintética la descripción de la queja, la respuesta obtenida del servicio municipal que corresponda, la normativa que afecta al asunto y finalmente la estimación total o parcial de la queja o su desestimación.

La decisión puede comportar, además de dicha declaración, la formulación de sugerencias, recomendaciones o advertencias a los órganos investigados.

La decisión adoptada se escribe, se razona y se comunica a la Alcaldía y al órgano afectado, y se informa a la persona interesada de su contenido. La decisión no será objeto de recurso de ningún tipo, la intervención de la Síndica de Greuges no es un procedimiento administrativo ordinario sino un procedimiento análogo al del derecho fundamental de petición. Además, la intervención de la Síndica de Greuges no afecta al cómputo de los plazos previstos para el ejercicio de acciones en vía administrativa o judicial, que pueden transcurrir de forma paralela. Como excepción, cuando un asunto está judicializado, la Síndica de Greuges suspende su intervención.

Esta es la tramitación a instancia de parte interesada, la de oficio no está detallada en el Reglamento de la institución, pero sigue una vía parecida de acuerdo de inicio, petición de informes, valoración y decisión que se comunica a la Alcaldía. La condición atípica de dicha institución pública no permite aplicar el procedimiento administrativo común en la investigación de las quejas y actuaciones de oficio dado que no tienen por objeto el dictado de un acto administrativo. Por otro lado, la insuficiencia del propio Reglamento obliga a aplicar, también por analogía y *mutatis mutandi*, la normativa de las figuras del Síndic de Greuges de Catalunya y la del Defensor del Pueblo de España para completar la configuración de los trámites y garantías.

CIRCUITOS DE TRAMITACIÓN



2.2. Efectos de las decisiones de la Síndica de Greuges

La Síndica de Greuges es comisionada por el Consejo Municipal para la supervisión de la Administración Municipal atendiendo a las quejas de los ciudadanos y ciudadanas, y después de dicha supervisión, una vez al año tiene que dar cuenta al propio Consejo de los resultados.

La decisión de la Síndica de Greuges no puede modificar resoluciones administrativas con sus decisiones. 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 poder tener unos efectos prácticos para el ciudadano o ciudadana. Por ello, el Reglamento de la Sindicatura prevé la emisión de recomendaciones, advertencias y sugerencias. Dichos pronunciamientos se desprenden de la valoración en términos de Derecho y de equidad de las circunstancias concurrentes en el expediente concreto considerado, y pueden tener por objeto 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 o ciudadana que, en opinión de la Síndica de Greuges, merece una reparación;**
- **cuando se pronuncia una RECOMENDACIÓN específica es porque se ha considerado que es conveniente corregir una forma de proceder en el sentido que se indique para evitar nuevos agravios o aumentar la eficacia o calidad de los servicios;**
- **por el contrario, si el pronunciamiento es de SUGERENCIA, ello significa la aportación de una propuesta de mejora o de solución alternativa que se traslada a la persona responsable de los Servicios para que la valore, dado que el hecho de que una situación sea legal no significa que no se pueda mejorar el contexto que la genera. Se trata, en definitiva, de aconsejar lo que se cree que puede ser bueno, mejor, útil y oportuno.**

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 ello, en el contenido del presente informe se incluye un Título III de reflexiones y recomendaciones a los servicios municipales que mediante este documento se comunican al Consejo como conclusiones de la escucha a la ciudadanía y del contraste con los servicios administrativos. La Síndica de Greuges entiende que el dar cuenta anualmente al Consejo Municipal no puede ser solamente relatar el resultado de las indagaciones efectuadas para conocer las divergentes posiciones, dado que poco se construye conociendo los problemas sin reflexionar sobre ellos y aportar vías de solución que permitan avanzar hacia un mejor escenario, un escenario de síntesis que pueda satisfacer los objetivos del interés público teniendo en cuenta las aspiraciones de las personas particulares cuando sean compatibles.

2.3. Recursos humanos y materiales de la oficina de la Síndica de Greuges

Las funciones de la Síndica de Greuges tienen que ser ejercidas con independencia, objetividad e imparcialidad, y sin recibir instrucciones de ninguna autoridad o cargo municipal. Por ello es necesario que cuente con autonomía en la gestión de los recursos que le asigne el Consejo Municipal.

Además de los recursos asignados como propios para desarrollar sus funciones, la Síndica de Greuges cuenta con la colaboración de todos los órganos municipales, incluidos los organismos autónomos y las sociedades de capital íntegramente municipal. También puede contar con la colaboración de las sociedades mercantiles prestadoras de servicios públicos municipales en las que el Ayuntamiento tenga una participación superior al 50 % del capital social.

La Síndica de Greuges cuenta con un adjunto, una asesoría y un gabinete de apoyo. El síndico adjunto es un cargo eventual, nombrado por el Plenario del Consejo Municipal, a quien corresponde asumir las funciones de investigación que la Síndica de Greuges le encomiende o delegue, además de coordinar la asesoría de la Síndica de Greuges. La asesoría técnica y jurídica está compuesta por personal funcionario especializado en las diversas materias de competencia municipal. El gabinete de apoyo está formado por la jefa de gabinete y dos secretarías; también cuenta con la colaboración técnica externa en el ámbito lingüístico y de la comunicación.

La asesoría técnica y jurídica tiene la misión de desarrollar todos los procesos técnicos necesarios para investigar y obtener las informaciones adecuadas para evaluar las quejas que las personas que se sienten agraviadas presenten a la Sindicatura y proponer a la Síndica de Greuges un pronunciamiento estimatorio o no y, si procede, una recomendación para la solución del problema.

La asesoría funciona como un equipo interprofesional que realiza 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 de Greuges. Está compuesta por siete plazas funcionariales de nivel 26, dos de las cuales han estado vacantes temporalmente durante una parte del año.

Las principales funciones del equipo de la asesoría de la Sindicatura son:

-

- Proporcionar a las personas que se sienten agraviadas por la actividad de la Administración información sobre sus derechos y obligaciones ante los servicios municipales.
- 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 institución de la Síndica de Greuges de Barcelona.
- Tramitar, investigar y realizar una propuesta de decisión, por encargo de la Síndica de Greuges, 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 competencia de la Síndica de Greuges 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 que convoque la Síndica de Greuges.
- Participar en la coordinación y fortalecimiento de los vínculos con la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, otros síndicos locales o defensores del pueblo.
- Asesorar a la Síndica de Greuges en todas aquellas cuestiones de su competencia.

El equipo de la asesoría está compuesto por funcionarios y funcionarias municipales seleccionados por la Síndica de Greuges en convocatoria pública de libre designación. Su régimen retributivo es el propio del personal municipal del mismo nivel profesional en régimen de dedicación plena.

Recursos materiales

En cuanto a los recursos materiales, es preciso decir que la oficina de la Síndica de Greuges está bien ubicada en la ciudad, céntrica y bien comunicada. Ocupa el tercer piso de la ronda de Sant Pau, n.º 43-45. El local es de propiedad municipal y está equipado con el mobiliario, hardware y software suficiente. Está dimensionado de forma adecuada para atender a la visita de las personas que quieren presentar quejas o asesorarse sobre sus derechos, así como para mantener reuniones colectivas cuando sea conveniente. El presupuesto de gastos está integrado en el de la Gerencia municipal.

3. MEMORIA DE ACTIVIDADES DE LA SÍNDICA DEL AÑO 2014

3.1. Presentación del informe anual 2013

El día 28 de febrero de 2014, la Síndica de Greuges, M. Assumpció Vilà i Planas, presentó ante el Plenario del Consejo Municipal el informe anual.

En dicho informe se recogen el contenido y el balance de las quejas recibidas durante el año 2013 y las recomendaciones que formula al Ayuntamiento.

Los apartados del informe de los que la Síndica de Greuges destacó varias recomendaciones fueron las quejas referidas a la vivienda, espacio público, transporte público urbano, Ordenanza del Civismo, ocupación y servicios sociales.

También recalcó los momentos de dificultad por los que pasa una parte importante de la ciudadanía: paro, desahucios, exclusión social, desigualdades, y lo que es peor: desesperanza, sentimiento de hundimiento y tristeza en familias empobrecidas que no ven un horizonte de mejora.

La Síndica de Greuges insistió en que en algunos aspectos el Gobierno municipal ha dado pasos importantes, como el Plan de Asentamientos, en la atención a las personas sin hogar, pero en otros, como en la vivienda, o el fomento de la ocupación, su intervención ha sido insuficiente.

Por último, la Síndica de Greuges realizó una petición al consistorio referente a la institución de la Sindicatura de Greuges. Cuando hace diez años que fue creada, la Síndica de Greuges pidió al Ayuntamiento que la institución de la Sindicatura de Greuges fuera regulada, más allá de su Reglamento orgánico, por la Ley de la Carta Municipal de Barcelona para el pleno reconocimiento del derecho de los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona a ser defendidos de los actos de mala Administración que sufren, y que por dicha vía se reconociera a la ciudadanía el derecho a la defensa y a la revisión objetiva e independiente de sus problemas, de forma que la Sindicatura instruya un expediente de propuesta, aunque se deje evidentemente la última palabra al alcalde.

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

3.2. Difusión y presencia pública

Durante el año 2014 la Síndica de Greuges siguió con la difusión de la institución con la presencia en los medios de comunicación y con la participación en diferentes conferencias, mesas redondas y coloquios sobre temas de actualidad.

Dio charlas para presentar y dar a conocer la Sindicatura a diferentes entidades de la ciudad. En concreto: en el Centre Cívic Barceloneta, en el Centre Cívic de les Cotxeres de Sants, en el Centre Cívic El Parc Sandaru, en la Associació de Veïns de Sant Andreu

Palomar, en el CEESC (Col·legi d'Educadores i Educadors Socials), en el Col·legi de Psicòlegs, en el Col·legi de Treball Social, en el Col·legi de Pedagogs, en el Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs), en el debate y presentación del libro *El delito de ser pobre*, de Albert Sales, en el Centre Cívic Pou de la Figuera, en la biblioteca Francesc Candel, y en la charla-coloquio en el marco del Máster de Dirección Pública Local, módulo Barcelona.

También participó en la mesa redonda “Solidaridad. Mundo local y voluntariado” dentro del marco del Segon Market Place, organizado por la Federació Catalana de Voluntariat Social, dentro de la celebración de “Barcelona Capital Europea del Voluntariado 2014”.

La Síndica de Greuges estuvo presente en diferentes jornadas y actos que se celebraron en la ciudad durante el 2014 como: la firma del convenio de colaboración con la asociación ACRA y el Ayuntamiento; la presentación de Barcelona como Capital Europea del Voluntariado; el Día Internacional de la Mujer en el Parlament de Catalunya y en el Ayuntamiento de Barcelona; el Día Internacional Contra la Homofobia; la celebración del 25.º Aniversario de la Fundació Rauxa; la aprobación de la Ley de los Derechos de las personas LGBT para la erradicación de la homofobia, lesbofobia y la transfobia en el Parlament de Catalunya; la decena edición del Premio Ignasi Fina de Salud Laboral; la encendida de la fachada del Ayuntamiento en ocasión del Día Internacional del Cáncer de Mama; el Congreso de Servicios Sociales Básicos; la celebración de los diez años de la Plataforma Contra las Violencias de Género; la presentación en la Fundació Arrels de “Vine a conèixer què hem vist a Londres”; la entrega de las Medallas del Deporte; el 25.º Aniversario de SOS Racismo; la Comisión del Parlament de Catalunya referente a la nueva Ley de Gobiernos Locales; la entrega de la Cruz de Sant Jordi; el 20.º aniversario de la Fundació ARED; el Memorial del Sida “Proyecto de los Nombres”; la exposición “Nou i bo”; la presentación de la Associació LICRA; la conmemoración del 10.º aniversario de la creación del Consell de Cent; la reunión del Consejo Asesor de la Mesa del Tercer Sector Social de Cataluña; el Día Internacional del Voluntariado – Entrega Premios Voluntariado 2014; la celebración del Día Mundial de las Personas Mayores (Fundació Agrupació Mútua); el Día Internacional Contra la Erradicación de la Pobreza; la distinción Ramblistas de Honor, y la Marató de TV3.

La Síndica de Greuges también asistió a los debates “Catalunya Social” organizados por la Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña en el Ateneo Barcelonés, sobre las siguientes temáticas: “Crisis, empobrecimiento y personas sin hogar”, “Nueva pobreza y renta mínima”, “Derechos humanos y políticas de drogas”, “Los cuidadores familiares”, “La energía como derecho”, “Un parque de viviendas de alquiler social” y “Accesibilidad y diseño para todo el mundo”.

En las conferencias-coloquio del Fòrum Social Pere Tarrés: “La (in)dependencia (in)formativa”, “Territorio y sostenibilidad: una visión social”, y “Plan de rescate social: mínimo vital garantizado”.

En la jornada Housing First en la Facultad de Económicas de Barcelona; en la conferencia “Hacia unos valores compartidos para un mundo globalizado”, en el Auditori Torre Agbar; en la XI Jornada de Promoción de la Salud y Calidad de Vida para Personas Viviendo con VIH/SIDA “Proyecto de los Nombres”; en el curso Gestión de Parques de Vivienda de Alquiler social; en la conferencia-coloquio “Competencias locales para entidades supramunicipales”, organizada por alcaldes.eu; en la jornada “Di

basta a los maltratos, habla con un abogado”, dentro de la Jornada Mundial de la Lucha contra el Abuso y el Maltrato a las Personas Mayores, organizada por el ICAB, y en la jornada sobre municipios “El impacto de la LRSAL en la prestación de servicios y régimen de competencias de los municipios”, organizada por el Ateneu Barcelonès.

Visitas y entrevistas con entidades sociales de la ciudad

Durante el año 2014, la Síndica de Greuges de Barcelona realizó visitas en diferentes entidades de Barcelona. Dichas visitas permiten tener un conocimiento directo de los servicios que han sido causa de queja y también conocer y recoger opiniones de entidades y asociaciones de la ciudad.

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

Las entidades que se han visitado o con las que se han mantenido entrevistas son:

Federació Catalana de Voluntariat Social, Taula d’Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, Fundació Arrels, AA.VV. Nou Barris, Fundació Enllaç, Fundació Oncologia Infantil Enriqueta Villavechia, UGT, CC.OO., Comunitat de Sant Egidí, Acció Cívica Calderina, Associació Harmonia, Asociación contra la Homofobia, Fundación Teléfono de la Esperanza, ASSEM, Casal dels Infants, AA.VV. Parc de la Ciutadella, Associació JOVECU, Plataforma Salvem la Diagonal, AA.VV. Les Corts, AA.VV. Barceloneta, AA.VV. L’Òstia, Federació Catalana de Pensionistes i Jubilats, Genera, Associació Amics de la Rambla, Federació d’Entitats d’Atenció i Educació a la Infància i Adolescència (Fedai), Federació d’Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona, ONCE, Centre d’Acol·lida Assís, Fundació Badalona contra el Càncer, Associació AADAS, Fundació Best Buddies, Associació Àgata, Fundació Pere Tarrés, Associació Catalana per a la Integració del Cec, CONEX, Institut Català d’Oncologia, Fundació Agrupació, Associació Braval, Creu Roja, Fundació Ronald MacDonald, Associació Helia, AA.VV. Sant Andreu, Federació Catalana d’Entitats contra el Càncer, Associació Diomira, Associació per a les Nacions Unides a Espanya, Fatec, Fundació La Roda, ACRA (Associació Catalana de Recursos Assistencials), SOS Racisme, Fundació Lliga Catalana d’Ajuda Oncològica (Oncolliga de Barcelona i Girona), Plataforma Contra la Violència de Gènere, Fundació Trini Jove, Associació Rauxa, Plataforma 2000 Districte de Sants, la Associació Benestar i Desenvolupament, AA.VV. Sagrada Família, Creu Roja y Alberg de la Zona Franca.

La Síndica de Greuges també mantuvo entrevistas con la decana del Col·legi de Treball Social de Catalunya, la Fundació PIMEC, el Consorci de Serveis Socials, el Consell de Gremis de Comerç, Serveis i Turisme de Barcelona, la Cambra de Comerç de Barcelona, la Fundació Roger Torné, la Plataforma 2000, los Amfitrions Airbnb, y el presidente del Gremi d’Hotels de Barcelona.

El 9 de abril la Síndica de Greuges asistió a la presentació en el Parlament de Catalunya del informe anual de la institució del Síndic de Greuges de Catalunya.

En cuanto a los contactos con el Ayuntamiento de Barcelona, la Síndica de Greuges mantuvo entrevistas con el alcalde, Xavier Trias (7 de febrero, 6 de junio, 19 de septiembre y 16 de diciembre), con los responsables de los diferentes grupos políticos municipales, los concejales y concejales de los diez distritos de la ciudad y de las diferentes áreas, así como con los y las gerentes y con el personal directivo relacionado con la tarea que se desarrolla desde la Sindicatura.

La Síndica de Greuges asistió a los plenarios del Consejo Municipal de los días 24 de enero, 28 de febrero, 28 de marzo, 13 de junio, 31 de octubre, 28 de noviembre y 19 de diciembre, y a los plenarios del Consejo de Ciudad del 8 de abril, 15 de julio, 10 de noviembre y 2 de diciembre.

Audiencia pública a los chicos y chicas de Barcelona

El día 6 de mayo la Síndica de Greuges asistió a la Audiencia pública a los chicos y chicas en el Saló de Cent del Ayuntamiento.

La Audiencia pública a los chicos y chicas de Barcelona es una forma de participación a través de la cual el alumnado –de 6.º de primaria, secundaria o bachillerato– hace propuestas a la Administración municipal.

De esta forma, la ciudad da voz a los ciudadanos y ciudadanas más jóvenes y les permite educarse en la práctica de la participación cívica.

Se trata de establecer unos espacios de diálogo e intercambio de ideas que ayuden a los chicos y chicas a entender el hoy y hacer propuestas para el mañana. Después de un proceso colectivo de reflexión, la juventud presenta sus conclusiones en una audiencia pública presidida por el alcalde.

Durante el curso 2013-2014, y bajo el lema “Barcelona educadora e inclusiva. Todo el mundo es ciudad y ciudadanía” los alumnos y alumnas trabajaron el tema de la inclusión y la exclusión sociales. Dentro del temario de trabajo se incluyó, como institución que trabaja por una sociedad inclusiva, la figura de la Síndica de Greuges de Barcelona.

La Síndica de Greuges dio varias charlas en escuelas de la ciudad para dar a conocer la misión y las funciones de la institución a los chicos y chicas. Son las siguientes: Escola Emili Juncadella, Escola Mare de Déu de Montserrat, Institut Joan d’Àustria, Escola d’Educació Especial Rel y Escola Mercè Rodoreda.

Otras escuelas en las que se dieron charlas con el fin de difundir la Sindicatura de Greuges fueron: la Escola Técnico-professional Xavier y el Institut de Cicles Formatius Salvador Seguí.

Encuentros en los barrios de Barcelona

El proyecto de visitas a los barrios de Barcelona por la Síndica de Greuges fue iniciado en el año 2013 y tiene la finalidad de profundizar en el conocimiento de los barrios de Barcelona y de formular propuestas para disminuir los conflictos e incidir en la estabilidad, la convivencia, la cohesión social y la mejora de la calidad del sistema urbano.

Algunas de las quejas más recurrentes que han llegado a la Sindicatura en los últimos años tienen que ver con cuestiones relacionadas con el espacio público que afectan directamente a la convivencia vecinal.

Por todo ello, la Síndica de Greuges quiso conocer el estado del cumplimiento de los compromisos del Ayuntamiento con la ciudadanía en relación con el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a un espacio público de calidad y analizar el grado de cumplimiento del PAD, programa municipal en el que se establecen los objetivos y las acciones y medidas que se compromete a llevar a cabo en su mandato.

Con este proyecto se pretende conocer in situ cuáles son los obstáculos que interfieren en la convivencia y cohesión social en cada uno de los barrios de Barcelona y analizar los compromisos del Ayuntamiento en relación con la mejora de dicho espacio público.

En cada uno de los barrios que se visitan se establece previamente una reunión con diferentes entidades y asociaciones vecinales en la que se recogen los problemas del barrio y se analizan las áreas que se quieren abordar. A partir de ahí se acuerda la fecha de la visita y las personas que tienen que acompañar a la Síndica de Greuges, entre las cuales tiene que haber personas significativas que conozcan la realidad del barrio.

Teniendo en cuenta los aspectos observados y los comentarios realizados por las entidades y la correspondiente asociación vecinal, la Síndica de Greuges hace llegar a la concejalía del distrito un informe con diferentes sugerencias y aspectos que se consideran que es preciso mejorar.

Por la tarde, la Síndica de Greuges organiza una charla coloquio abierta a todos los vecinos y vecinas del barrio para explicar cuáles son las funciones de la Sindicatura de Greuges, en qué asuntos puede intervenir, y de qué forma puede presentarse una queja cuando un ciudadano o ciudadana se siente perjudicado por parte del Ayuntamiento.

Los barrios que se han visitado durante el año 2014 han sido: Sant Andreu de Palomar, Sant Pere i Santa Caterina, la Barceloneta, el Prat i la Llacuna del Poblenou, Sants-Hostafrancs y la Marina del Port.

Fiesta de la Infancia

El 16 de noviembre se celebró en la Estació del Nord una nueva edición de la Fiesta de la Infancia. La cita es un acontecimiento lúdico y de sensibilización que pretende dar a conocer los derechos de los niños y niñas y prevenir sus vulneraciones.

La Síndica de Greuges de Barcelona participó un año más en la Fiesta, que en esta edición celebró el 25.º Aniversario de la Convención de los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas. Bajo el lema “Ven y celebra los 25 años de tus derechos haciendo deporte”, se organizaron diferentes actividades deportivas para toda la familia. Hubo

espacios para practicar el ciclismo adaptado o el básquet en silla de ruedas y para participar en una carrera de orientación.

También se instaló un espacio cuenta-cuentos desde el cual se difundieron los derechos de los niños y niñas, los hábitos saludables y los valores del año de la familia; un taller de chapas, una actividad de clown en la calle, y un espacio dirigido a los niños y niñas de 0 a 3 años, con juegos de falda y de psicomotricidad gruesa.

Por tercer año consecutivo, las instituciones de la Sindicatura de Greuges de Barcelona y del Síndic de Greuges de Catalunya estuvieron presentes organizando un espacio de queja, que pretende difundir el derecho a quejarse y a denunciar las vulneraciones de los derechos de los niños y niñas. Los niños y niñas pudieron dibujar o escribir un texto que representaba un derecho o su vulneración. Además, las familias dispusieron de un buzón de quejas para poder presentar reclamaciones.

La Fiesta de la Infancia es una iniciativa de la Xarxa dels Drets dels Infants, constituïda por una serie de entidades en el marco del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, con el objetivo de fortalecer las capacidades de la ciudad en la defensa y promoción de los derechos de los niños y niñas, con un especial énfasis en el derecho a la participación.

3.3. Sindicaturas municipales de agravios

El Foro de Síndicos y Síndicas Locales de Cataluña organizó, durante el año 2014, diferentes jornadas de formación y encuentros en toda Cataluña.

La Síndica de Greuges de Barcelona ha participado en los siguientes actos:

- El 26 de febrero, se celebró en Igualada la XVI Asamblea Anual del Foro. En la reunión se presentó el informe de gestión 2013 con las actividades realizadas por el Foro durante el último año. En la reunión también se presentó la propuesta de calendario de trabajo para el año 2014 y el presupuesto previsto.
- El 4 de abril, se celebró en Sant Boi de Llobregat el IX Taller de Formación bajo el título “Transparencia, acceso a la información y buen gobierno”. La jornada fue inaugurada por el alcalde de la ciudad y contó con la participación de Daniel Jiménez Schlegl, abogado y doctor en derecho, especialista en derecho administrativo y urbanismo, y las diputadas al Parlament M. Carme Sayós y Dolors Camats.
- El 6 de mayo la Síndica de Greuges asistió a la conferencia “Los derechos sociales como alternativa a la crisis”, a cargo de Anna Simó, dentro del ciclo de charlas “¿Y los derechos sociales?”, organizada por el Síndic de Sabadell.
- El 18 de junio tuvo lugar en Cornellà de Llobregat el XII Taller de Formación bajo el título “Clientes, consumidores: ciudadanos”. El taller fue organizado conjuntamente por Agbar y el FòrumSD, con la colaboración de Aigües de Sabadell y el Síndic de Sabadell. Contó con la participación de Lluís Martínez, Customer Counsel de Agbar; Alfons Conesa, director general de la Agència Catalana de Consum, y Joan Cristià, àrea manager de Agbar de Cataluña y Baleares.
- El día 21 de octubre tuvo lugar en la sede de la Sindicatura la reunión de territorios de Barcelona.

- El 26 y 27 de noviembre tuvieron lugar en la Seu d'Urgell las IX Jornadas de Formación con el título: “Equidad y legalidad”. En la sesión del primer día se organizó una mesa redonda “Resoluciones desde la equidad – Resoluciones desde la legalidad” y contó con la participación de Laura Díez Bueso, catedrática en Derecho Constitucional y profesora titular de derecho constitucional, y de Jordi Turón Serra, secretario del Ayuntamiento de Banyoles, y la conferencia “Renta básica de ciudadanía: un derecho ciudadano”, a cargo de Daniel Raventós, doctor en ciencias económicas y profesor titular de sociología en la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona. En cuanto a los contenidos de la jornada del jueves se concentraron alrededor de la mesa redonda “Equidad y legalidad, una práctica en tensión”, que contó con la participación del asesor de la Síndica de Greuges de Barcelona Manuel Sanz; la Síndica de Terrassa, Isabel Marquès; Juan Ignacio Soto Valle, secretario de FMC, y Joana Ricardo, jefa de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet.
- El 9 de diciembre la Síndica de Greuges asistió a la conferencia “El trabajo social y la defensa de la dignidad”, a cargo de Núria Carrera, organizada por el Síndico de Cornellà de Llobregat.
- El 10 de diciembre la Síndica de Greuges, en el marco del Día Mundial de los Derechos Humanos, hizo la presentación de la conferencia “La jurisdicción universal como instrumento de lucha contra la impunidad”, a cargo de Aitor Martínez, abogado y miembro de la Fundación Internacional Baltasar Garzón, organizada por el Síndico de Sabadell.

3.4. Inclusión de la Sindicatura en la Carta Municipal de Barcelona

El Parlament de Catalunya aprobó, el pasado 18 de diciembre, la modificación de la Carta Municipal de Barcelona. Con dicha aprobación finalizaron todos los trámites para la modificación del documento, y la Sindicatura de Greuges de Barcelona quedó incorporada definitivamente en la Carta.

En el Plenario de presentación del informe anual 2013, la Síndica de Greuges pidió al Ayuntamiento que la institución de la Sindicatura de Greuges fuera regulada, más allá de su Reglamento Orgánico, por la Ley de la Carta Municipal de Barcelona, para el pleno reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona.

En el año 2013 y durante todo el año 2014, la Síndica de Greuges también inició una serie de entrevistas con los portavoces de todos los grupos políticos en el Parlament de Catalunya y del consistorio municipal, para tratar este tema.

El día 31 de octubre de 2014, en el Plenario del Consejo Municipal, todos los grupos políticos por unanimidad aprobaron la incorporación de la Sindicatura en la Carta Municipal. Después de dicha aprobación la propuesta de modificación se remitió a la Generalitat de Catalunya, que, después de darle el trámite correspondiente, la aprobó definitivamente el día 18 de diciembre.

La Carta Municipal de Barcelona fue aprobada el 30 de diciembre de 1998. Es la Ley que reconoce el régimen especial de la capital de Cataluña y define sus competencias, atribuciones y singularidades. Con la incorporación en la Carta Municipal, la Sindicatura queda reconocida con rango de ley.

Título II INTERVENCIONES SUPERVISORAS

1. HÁBITAT URBANO
2. CALLE Y CONVIVENCIA
3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
4. PERSONAS Y SOCIEDAD

En la función de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de la ciudadanía barcelonesa, especialmente por lo que se refiere a los derechos y libertades relacionados en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, la Síndica de Greuges ha puesto en marcha 1.681 actuaciones a instancia de parte interesada o de oficio a lo largo del año.

El análisis de las quejas se presenta en este Título segundo del informe anual, estructurado en cuatro bloques o capítulos que agrupan temáticamente los derechos fundamentales que hacen referencia a la vida en la ciudad según describe la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos.

El contenido de cada bloque es el resultado de la observación de los servicios municipales a partir de la percepción de las personas que piden la intervención de la Sindicatura pero contrastada con la información municipal y después de efectuado por la Sindicatura de Greuges el análisis objetivo en términos de Derecho y equidad de las quejas o actuaciones de oficio generadas.

CAPÍTULO I. HÁBITAT URBANO

1.1. Vivienda y dignidad

1.2. Urbanismo y ciudad

1.3. Medio ambiente

El asentamiento humano en un territorio forma la ciudad. Pero ciudad y civilización son producto de un valor añadido al fenómeno primigenio de colonización del suelo. El medio ambiente resulta necesariamente alterado por la construcción de la ciudad y la actividad humana que se ejerce en ella, de ahí la importancia del urbanismo como función pública, que tiene por objeto la ordenación de la utilización del suelo para un aprovechamiento racional de acuerdo con las necesidades sociales y los principios legales, de forma que se facilite a la población una vivienda digna y unas estructuras de servicios útiles para su desarrollo y bienestar. Así, el asentamiento humano se convierte en civilización cuando se estabiliza con proyección de futuro y genera bienestar compatible con el entorno.

Territorio y hábitat son dos referencias de vida humana inseparables; por lo tanto, este capítulo primero 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 a la vida humana de los recursos necesarios para una vida digna y tan integrada en el medio natural como sea posible, que tiene que ser ejecución de los mandatos de los derechos sociales contenidos en los artículos 45 y 47 de la Constitución Española.

Este capítulo comprende tres secciones que sintetizan las quejas de la ciudadanía relacionadas con las siguientes materias.

En cuanto a las materias de que trata el capítulo de hábitat urbano, durante el año 2014 se han recibido 558 quejas.

1.1. Vivienda y dignidad

A. Régimen jurídico de la vivienda

B. Vivienda de protección oficial

C. Habitabilidad y rehabilitación de la vivienda

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad es la referencia moral necesaria de la política municipal de vivienda, y las leyes de la Carta Municipal y del derecho a la vivienda son las normas que amparan a los ciudadanos y ciudadanas en su derecho reconocido en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En concreto, dice la CESDHC que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre; que las autoridades municipales tienen que velar por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y de equipamientos de barrio para todos los ciudadanos y ciudadanas, sin distinción debida al nivel de ingresos. También dice que dichos equipamientos tienen que disponer de estructuras de acogida para las personas 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. Por otro lado, afirma la carta ratificada por el municipio que las autoridades municipales tienen que garantizar el derecho de las personas nómadas a residir en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana.

En el presente capítulo exponemos el sentido y contenido de las quejas de la ciudadanía en dicha materia de forma contrastada con la exigencia legal al Gobierno municipal, igual que a los otros poderes públicos, de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo dicho derecho. Es a través de esta síntesis expositiva que la Síndica de Greuges da cuenta al Plenario Municipal de las carencias detectadas e informa de lo que considera que es preciso realizar para defender el derecho de la ciudadanía a una vivienda digna en próximas actuaciones del Gobierno de Barcelona.

Todas las quejas recibidas tienen que ver con la imposibilidad de acceder o mantener la vivienda como elemento imprescindible para la vida familiar

Dentro del ámbito del derecho a la vivienda, todas las quejas recibidas este año tienen que ver con la imposibilidad de acceder o mantener la vivienda como elemento imprescindible para la vida familiar y la inclusión social. Las personas que presentan las quejas son principalmente familias con una falta de ingresos suficientes, por cuyo motivo no pueden hacerse cargo de los gastos; también ha habido casos de quejas por una falta de intervención suficiente de los servicios de inspección sobre el estado de la vivienda.

En la sección de vivienda y dignidad, la Síndica de Greuges ha recibido 150 quejas durante el año 2014.

A. Régimen jurídico de la vivienda

Las quejas y consultas atendidas este año sobre el régimen jurídico de la vivienda se centran en la inminente pérdida de la vivienda habitual por dificultades con el pago de la cuota de alquiler o de la hipoteca y en problemas surgidos de la relación entre las personas arrendatarias y la propiedad. Estas últimas normalmente se refieren al hecho de que la propiedad no cumple con sus obligaciones legales en cuanto al mantenimiento y habitabilidad de la vivienda. Esta dejadez de funciones presenta algunas veces rasgos de acoso inmobiliario.

En este sentido, esta Sindicatura quiere destacar positivamente la tarea del servicio de asesoramiento y mediación que realizan las oficinas de vivienda de los distritos de la ciudad. La ciudadanía dispone de un servicio público donde la orientan e informan de cómo canalizar los problemas que surgen de dicha relación contractual.

Sorprende, pero, el aumento de quejas que se han atendido sobre el mantenimiento de viviendas de titularidad pública y que afectan a instituciones como el Patronato Municipal de la Vivienda o Fomento de Ciutat Vella. El descontento tiene que ver con el pago de cuotas de mantenimiento que no se ven reflejadas en los servicios que reciben y, por otro lado, la calidad de la construcción de las viviendas públicas.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0531: deberes de la propiedad y derechos de los arrendatarios de viviendas públicas.

La vecindad de una finca de la calle Peu de la Creu presentó una queja contra la empresa municipal Fomento de Ciutat Vella, S.A. (FCVSA), gestora del edificio. Son 12 viviendas de alquiler, y la queja se fundamentaba en diferentes problemas de mantenimiento de la finca. En la parte común, principalmente problemas de grietas en el tejado, puertas que no cierran bien, escalera con poco mantenimiento (pintura, fluorescentes...). En el interior de las viviendas: problemas de adaptación de las bañeras que generan humedades, persianas muy estropeadas... Se quejan de la falta de respuesta de FCVSA y de la falta de justificación de la cuota que pagan de mantenimiento.

En este caso se puso en evidencia que Fomento de Ciutat Vella no había dado respuesta con la agilidad y diligencia debidas en el momento de atender la reparación de los elementos comunes de la finca que afectan a la seguridad de los vecinos y vecinas, como por ejemplo el retraso injustificado en arreglar la cerradura de la puerta de entrada. Aunque se puede entender que otras mejoras en los interiores de las fincas o que afectan a elementos ornamentales tienen que ser programadas y resueltas gradualmente atendiendo a criterios presupuestarios, los vecinos y vecinas tienen que estar informados de si estas se van a realizar, cómo y cuándo. En este sentido, FCVSA ha informado de que tiene una clara voluntad de mejorar los canales de comunicación con los vecinos y vecinas, y también se ha comprometido a inspeccionar y revisar el estado de los diferentes elementos de las viviendas que les han indicado.

Durante este año también se ha supervisado el caso de cuatro fincas de Barcelona en las que el derecho de superficie de titularidad pública se vendió a un fondo de inversión privado, y en consecuencia se renuevan los contratos de alquiler de las viviendas, que pasan a establecerse con una empresa privada, lo que provocó que los vecinos y vecinas se dirigieran a esta Sindicatura al ver peligrar la función social de dichas viviendas por falta de tutela pública.

Expediente n.º 14Q0171: vivienda social y gestión mercantil.

Los vecinos y vecinas de cuatro edificios de la ciudad de Barcelona manifestaron su desacuerdo con la transmisión a una entidad mercantil privada del derecho de superficie de vivienda de sus pisos, que habían sido gestionados previamente por la Fundación Pisos de Alquiler (fundación dependiente de la empresa pública REGESA). Manifiestan que el nuevo adjudicatario privado de estos derechos no respeta el proceso establecido para la adjudicación de viviendas de alquiler de protección oficial y también denuncian las condiciones que se establecen en los nuevos contratos de alquiler.

Esta Sindicatura se pronunció sobre la cuestión planteada entendiendo que, aunque ahora la gestión sea privada, no se puede cambiar el uso de los pisos y que estos tienen que seguir teniendo un uso de vivienda social dotacional dado que lo contrario supondría una vulneración de la normativa urbanística. Nos encontramos con fincas que están catalogadas urbanísticamente como vivienda dotacional de la ciudad de Barcelona, es decir, suelo destinado al uso de vivienda, pero específicamente para satisfacer necesidades temporales de determinados colectivos. El derecho de superficie que inicialmente estableció el Ayuntamiento a favor de la Sociedad Urbanística Metropolitana de Rehabilitación y Gestión, S.A. (REGESA), por un plazo de 75 años, actualmente se encuentra adjudicado a una fundación privada, pero esta tiene que respetar la calificación urbanística de la finca. También está obligada a someterse a la normativa reguladora de las viviendas con protección oficial aplicable a la vivienda de alquiler dotacional por lo que se refiere al sistema de adjudicación de las viviendas en alquiler, plazos contractuales, rentas máximas, etc.

La resolución de la Síndica de Greuges también dictaminó que en las cláusulas de los nuevos contratos deberá respetarse que los nuevos arrendatarios y arrendatarias lo hagan en las mismas condiciones y con las mismas garantías que las otras personas que tienen en arrendamiento viviendas dotacionales de Barcelona. Y se rechazó la posibilidad de que se puedan establecer determinadas cláusulas contractuales que desvirtúen la finalidad de protección oficial dotacional y que puedan aumentar el coste total del alquiler o que la no aceptación de ella sirva de filtro para determinadas personas con derecho a acceder a ellas.

Finalmente, se recordaba al Ayuntamiento que, de acuerdo con sus competencias en materia urbanística, tiene que garantizar que el uso urbanístico de dichas fincas sea el previsto en el Plan General Metropolitano (PGM). Y al Consorcio de la Vivienda de Barcelona que tiene que velar por que la adjudicación, acceso y ocupación de las viviendas se realice de acuerdo con la normativa a aplicar a las viviendas de protección oficial en régimen de alquiler y dotacional.

Otro caso fue el estudio efectuado con motivo de diversas consultas de vecinos y vecinas del paseo Josep Carner, 35-43, de los bloques conocidos como *50 viviendas del Puerto*, para conocer el régimen jurídico que amparaba sus viviendas de propiedad del Puerto de Barcelona y que mucha gente ocupa lícitamente pero a precario. Esta Sindicatura, actuando de oficio, solicitó información al representante del Ayuntamiento de Barcelona en el Consejo de Administración del Puerto de Barcelona sobre la situación y el futuro de dichas viviendas, dado que muchas se encuentran vacías y por lo tanto infrautilizadas.

El resultado fue la constatación de que actualmente el Ministerio de Fomento está tramitando la modificación de la delimitación de espacios y usos portuarios (DEUP) del Puerto de Barcelona 2014, modificación que, si se aprueba tal y como actualmente se encuentra planteada, cambiará el destino de dichas viviendas por lo que se refiere a su destinación a usos y actividades portuarias por considerar que se trata de superficies que albergan edificios destinados a viviendas consolidadas. Por dicho motivo, entiende la Síndica de Greuges que como vivienda ya construida, desocupada y habitable en la ciudad de Barcelona, que es altamente deficitaria en dicho ámbito, podrían dar una

respuesta temporal, y adecuada, a la necesidad de vivienda de alquiler social. Y por lo tanto recomendó al Ayuntamiento de Barcelona que, una vez aprobada la modificación de la DEUP, estudie la posibilidad de poderlas incorporar en alguna de las acciones que se tienen programadas para conseguir viviendas destinadas a alquiler social.

La Síndica de Greuges ha propuesto limitar el número de licencias de los pisos turísticos en función del barrio y que se ubiquen en edificios exclusivos

Por último, tenemos que hacer referencia a la suspensión de las licencias de viviendas de uso turístico (de la recepción de comunicaciones previas de inicio de actividad y de ampliación de viviendas de uso turístico) en determinadas zonas, barrios y distritos de la ciudad a partir del 3 de mayo de 2014, y por un periodo de un año prorrogable. El Ayuntamiento informa de que ha adoptado dicha medida de carácter cautelar previa a la redacción de un Plan Especial Urbanístico para la regulación de las viviendas de uso turístico en Barcelona, que quiere determinar para cada ámbito de la ciudad las condiciones particulares con las que dicha actividad podrá llevarse a cabo. Esta Sindicatura ya se había manifestado en contra de la actual regulación de las viviendas de uso turístico, que es insostenible en una ciudad donde las personas tienen problemas para obtener una vivienda, y había recomendado reiteradamente ajustar la actividad a las siguientes pautas:

- ✓ Elaborar 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, y aplicarla en los planes de usos.
- ✓ Prever en la futura regulación municipal que las licencias de uso como vivienda turística sean temporales, y revocables en el caso de infracción administrativa grave.
- ✓ Instaurar, en atención a la rentabilidad económica de dicha actividad, dentro del marco legal posible, fórmulas tributarias específicas que repercutan directamente en la Hacienda municipal.
- ✓ Prever la ubicación de viviendas de uso turístico en edificios exclusivos, o en locales comerciales previo cambio de uso.
- ✓ Establecer un sistema de control de personas usuarias de las viviendas de uso turístico análogo al de los hoteles y que los servicios de inspección de los distritos puedan controlar su ocupación.
- ✓ Establecer que la persona propietaria del local tenga que responder de forma solidaria con el titular de la licencia y las personas usuarias por los perjuicios y las infracciones de las ordenanzas municipales.

Recomendación que es fruto de la experiencia de años de quejas y que ha sido desatendida con un perjuicio para la ciudadanía y para el parque de viviendas ordinario, tanto de compra como de alquiler, que ha disminuido en muchos millares la oferta ordinaria de viviendas para vivir familias y contribuir con ello al incremento de los precios de mercado en un contexto de inexistencia significativa de oferta de vivienda de alquiler oficial.

B. Vivienda de protección oficial

Uno de los indicadores de la actual situación de pobreza en la ciudad es la pérdida de la vivienda habitual por la falta de ingresos económicos que permitan seguir pagando el alquiler de la vivienda y disfrutar de una vida digna. La imposibilidad de acceder a una vivienda de alquiler asequible comporta una serie de problemas vinculados que repercuten en la vida de las personas y en su dignidad.

La pérdida de la vivienda habitual por falta de ingresos y la imposibilidad de acceder a un piso de alquiler asequible afectan a la dignidad.

Es en momentos como el actual cuando se ve claramente el incumplimiento por parte de los gobierno de la Generalitat y del Ayuntamiento de Barcelona de la obligación de llevar a cabo una verdadera política de vivienda tal y como establece el artículo 26 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que dice: “Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, y para ello los poderes públicos tienen que establecer por ley un sistema de medidas que garanticen este derecho (...)”.

Las leyes ya las tenemos desde hace suficiente tiempo, básicamente es con la Ley18/2007, del Derecho a la Vivienda, que se despliega este artículo del EAC y contiene la batería de medidas a aplicar. Pero también es necesaria una planificación cuantificada por objetivos y unos presupuestos consecuentes con las prioridades de la ciudadanía.

Una pieza fundamental para avanzar es el último Plan de Vivienda aprobado por el Decreto 75/2014, que contiene dos grandes ejes de actuación:

- ✓ El eje social, para facilitar el acceso a la vivienda a la ciudadanía y evitar la exclusión social residencial, con el objetivo de evitar la pérdida de la vivienda por motivos económicos, de facilitar el acceso a la vivienda en condiciones asequibles, y de incentivar la entrada en el mercado de alquiler de viviendas desocupadas.
- ✓ El eje económico, para facilitar la recuperación económica del sector de la vivienda para recuperar la ocupación, con el objetivo de incentivar la reactivación de la promoción de vivienda protegida de nueva construcción, y de promover la rehabilitación.

Cada uno de los objetivos de los dos ejes se desarrolla mediante una serie de medidas, que son las que se regulan en el Decreto de aprobación.

El parque de alquiler social es claramente insuficiente para dar respuesta a la demanda, hecho reconocido por la propia Administración municipal, que, si bien reconoce que el Plan de Vivienda Protegida se ha atrasado, mantiene como objetivo poner sus esfuerzos en las medidas de carácter preventivo al mismo tiempo que sigue realizando propuestas para ampliar mínimamente el parque de alquiler social.

Las peticiones de viviendas de alquiler asequible no paran de crecer; los precios del mercado son imposibles para muchas familias

La demanda de viviendas de alquiler asequible no para de crecer dado que los precios de mercado son inalcanzables para gran parte de las rentas familiares, y son muchas las familias que han perdido su vivienda y que no han conseguido una estabilidad residencial porque la solución ha sido convivir con otras familias en una misma vivienda, ocupar irregularmente una vivienda privada o pública, vivir en infraviviendas, o vivir a precario en una vivienda cedida por los servicios sociales. Todas estas soluciones son muy provisionales tanto por su temporalidad como por la imposibilidad de convertir el lugar donde se vive en un hogar.

Por dicho motivo, la mayoría de las recomendaciones de la Síndica de Greuges de este año tenían que ver con la necesidad de ampliar el parque de viviendas sociales y los supuestos para acceder a una vivienda de emergencia social. Así mismo, se ha recomendado una provisión de alojamiento asistencial con un régimen contractual propio, para aquellas situaciones que no se ajusten al régimen jurídico del actual parque de viviendas de protección oficial.

1. Acceso a la vivienda de alquiler social

Las quejas del presente apartado ponen de manifiesto la necesidad de una vivienda adecuada a los ingresos familiares, a la discapacidad funcional, a la edad avanzada o por vivir en una infravivienda.

El acceso a las viviendas de protección oficial se concreta en la participación en las convocatorias públicas, en las que por sorteo o por baremo las personas solicitantes, previamente inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial, tienen derecho a participar si reúnen los requisitos y criterios establecidos por el Consorcio de la Vivienda de Barcelona en las bases de cada una de las promociones. En el caso de una situación excepcional por pérdida de la vivienda existe la posibilidad de presentar la solicitud para una vivienda de emergencia social al Consorcio de la Vivienda de Barcelona sin esperar la convocatoria de ninguna promoción. Se entiende que las viviendas de emergencia responden a una urgencia social y no pueden esperar la adjudicación de una vivienda por el procedimiento diseñado para contingentes especiales.

En el acceso a la vivienda de alquiler social, hemos recibido quejas vinculadas a las promociones de viviendas de protección oficial y a las denegaciones de vivienda de emergencia social.

a) Promociones de viviendas de protección oficial

Pocas han sido este año las convocatorias de viviendas dotacionales o de alquiler y, por lo tanto, no ha sido una vía frecuente de entrada de quejas. En una de las quejas se hace referencia a la disconformidad con la valoración de la necesidad de vivienda de la familia que la formula.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0606: disconformidad con la valoración de la necesidad de vivienda.

La interesada expuso su disconformidad con la denegación de la adjudicación provisional de una vivienda de la promoción Torre Baró, en la que se alega que la familia no cumplía con las bases de dicha promoción. En la lista provisional, su solicitud obtuvo una puntuación de 34 puntos y quedó en segunda posición en la lista de reserva del grupo B, pero al presentar la documentación solicitada se le comunicó, primero verbalmente y después por escrito, que no cumplía con los requisitos de las bases y que su puntuación se había reducido a 21 puntos y que, por lo tanto, pasaba a ocupar la posición 229 de reservas del grupo B. El motivo del cambio de valoración se debió al hecho de que en el momento de ser citada había abandonado el local donde vivía y había ocupado una vivienda privada. La interesada presentó un recurso en el que se especificaba que los argumentos de la denegación no se ajustaban a la realidad, recurso que fue desestimado. La Síndica de Greuges estimó la queja por considerar que no se había valorado la precariedad residencial de la familia en el momento de modificar la puntuación por necesidad de vivienda y recomendó al Consorcio de la Vivienda que estudiara la posibilidad de no penalizar la ocupación de una vivienda cuando fuera consecuencia de una precariedad residencial y vital y que lo tuviera en cuenta en sus baremos. La respuesta de Hábitat Urbano a dicha recomendación ha sido que, si bien está de acuerdo con que la ocupación ilegal de una vivienda responde a una necesidad de vivienda, como no tienen suficientes viviendas para satisfacer la demanda, tienen que marcarse unas bases para poder establecer unos baremos, puntuar y establecer una lista de adjudicaciones.

b) Denegación de la solicitud de una vivienda de emergencia social

Muchas son las quejas que manifiestan su disconformidad por la denegación de la solicitud de una vivienda de emergencia social. Uno de los motivos alegados por el Consorcio se refiere a que la pérdida de la vivienda es atribuible a la persona porque en el momento de la contratación de la vivienda no tenía ingresos suficientes para pagar el alquiler solicitado por la persona propietaria. Otro motivo de denegación ha sido el vivir en una vivienda sin contrato legal o la falta de viviendas disponibles. Otros motivos se refieren a una interpretación muy restrictiva –e incluso arbitraria– de los criterios reglamentarios de necesidad de vivienda de emergencia y de la valoración de los requisitos de las personas para solicitarlos.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0778: disconformidad con la denegación de una vivienda de emergencia social.

Queja de una familia de siete miembros, el padre, la madre y cinco hijos e hijas menores del Distrito de Nou Barris. La madre está inscrita en el Registro de Solicitantes de Vivienda desde el año 2009 a la espera de poder acceder a una vivienda social. Ha participado en alguna convocatoria pero nunca ha tenido el perfil para acceder o por demasiados ingresos o por menos ingresos de los exigidos en las convocatorias. Ella cobra una RMI y el marido cobró el subsidio de paro hasta el mes de marzo de 2014. Solicitó una vivienda de emergencia pero le fue denegada por dos motivos, por no tener viviendas disponibles y porque “las causas que motivaron la pérdida de la vivienda y, en consecuencia, su desalojo, eran imputables al solicitante”, dado que en el momento de formalizar el contrato el importe de la renta que tenía que satisfacer “representaba más del 46 % de los ingresos de la unidad familiar”.

La situación residencial de dicha familia ha ido de mal en peor, dado que después de un primer desalojo hace años de una vivienda ocupada, tuvo que ocupar otra por necesidad para no quedarse en la calle con sus hijos e hijas. Posteriormente, la familia, conocedora de las consecuencias negativas de vivir en una vivienda ocupada, intentó hacer las cosas de forma legal. Pidieron una vivienda social a Càritas y se les ofreció pagar la entrada de una vivienda privada dando por supuesto que podrían pagar el resto de mensualidades, de 500 euros mensuales. Dicho acuerdo fue consensuado, según explicó el interesado, con su trabajadora social municipal de referencia, que conocía la situación familiar. En aquel momento los conyugues cobraban la RMI de 532 euros ella y la prestación por desempleo de 426 euros él. La finalización de la ayuda familiar y la falta de concesión de una ayuda pública de alquiler

solicitada tuvieron como resultado que no pudieran seguir pagando el alquiler y que el propietario de la vivienda iniciara el procedimiento de desahucio de su vivienda, de la que fueron desahuciados unos meses después. En la decisión de la Síndica de Greuges se consideró que los motivos de la denegación de la solicitud de la vivienda de emergencia social no tenían fundamento legal dado que, en primer lugar, la no disponibilidad de vivienda no podía ser motivo de denegación y, en segundo lugar, la formalización de un contrato de alquiler con un importe superior al 46 % de los ingresos familiares no estaba recogido en el Reglamento vigente. En él, por el contrario, el tener que pagar un alquiler que suponga más del 30 % de los ingresos era considerado como un aspecto a valorar positivamente para acceder a una vivienda de emergencia social.

Esta familia estuvo tres meses viviendo en una pensión lejos de su barrio y actualmente vive en una vivienda provisional, sin contrato ni previsión de permanencia, proporcionada por los servicios sociales también lejos del barrio donde la familia suele hacer vida dado que la familia extensa y la escuela de sus hijos e hijas está allí.

Esta Sindicatura recomendó a los Servicios Sociales y a Vivienda que incrementaran las coordinaciones con el fin de buscar soluciones mejores para los ciudadanos y ciudadanas afectados por el tema de la vivienda. El interesado presentó recurso contra la denegación de la vivienda de emergencia.

La respuesta a la decisión de la Síndica de Greuges ha sido que el expediente de la familia sería valorado nuevamente en la Mesa de Emergencia del mes de diciembre. Consta que posteriormente en la resolución revisora consiguiente se aprobó la concesión de la vivienda.

c) Supresión de una subvención estatal para pagar la hipoteca

Las dificultades para seguir pagando la hipoteca contratada para comprar la vivienda concedida por el Patronato Municipal de la Vivienda a causa del realojamiento obligado por la urbanización de Torre Baró en Nou Barris y la falta de respuesta de las administraciones implicadas (Ministerio de Fomento, Departamento de Territorio y Sostenibilidad y Ayuntamiento de Barcelona) a la supresión de una subvención estatal gestionada mediante la Agencia de la Vivienda de la Generalitat a iniciativa del Patronato Municipal de la Vivienda para pagar la hipoteca motivaron que algunos de los vecinos y vecinas presentaran una queja a esta institución.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 14Q0232 y 14Q0236: supresión de una ayuda estatal para pagar la hipoteca de una vivienda de protección oficial.

La supresión estatal de las ayudas del Ministerio de Fomento gestionadas por la Agencia de la Vivienda de la Generalitat ocasionó un importante agravio a los vecinos y vecinas de la calle Martorelles que accedieron a la promoción de viviendas de venta de Torre Baró, en unos casos al ser expropiados por el PERI (Plan Especial de Reforma Interior) y en otros por el acceso ordinario previo sorteo público realizado por el Consorcio de la Vivienda de Barcelona. Un grupo de diecinueve vecinos y vecinas presentó una queja a la Síndica de Greuges en la que solicitaban su intervención para realizar el seguimiento de las medidas adoptadas por el Ayuntamiento ante la imposibilidad de seguir pagando la hipoteca de su vivienda.

Todas aquellas familias que accedieron a una vivienda de la promoción de Torre Baró confiaron, en el momento de la compraventa, en el planteamiento que les hacía el Patronato Municipal de la Vivienda de recibir la ayuda del Estado, gestionada por la Agencia de la Vivienda de Cataluña, que consistía en la subsidiación del 15, 30 o 40 % del coste de las cuotas mensuales de la hipoteca constituida con Nova Caixa Galicia durante los 10 primeros años, tal y como preveía el Decreto 157/2002, de 11 de junio, modificado por el Decreto 454/2004, de 14 de diciembre, de despliegue del Plan del Derecho a la Vivienda 2004-2007.

Después de una primera resolución de la Síndica de Greuges al agravio que estaban sufriendo estas familias, el Área de Calidad de Vida respondió de forma diferente de la situación presentada por las familias que habían sido expropiadas de las que procedían de sorteo. Hay que tener en cuenta que la oferta inicial para poder comprar la vivienda fue la misma en ambos casos y que las consecuencias de la supresión del subsidio podían ser similares para todas las familias independientemente del acceso a la compra, si bien, en el caso de las familias expropiadas, fue la iniciativa municipal la que desencadenó el problema.

Se estimó en parte la queja porque, si bien el Ayuntamiento compensó económicamente la parte de la hipoteca subvencionada por el Estado a las familias provenientes de una expropiación y que reunían los requisitos establecidos por el Ayuntamiento, no fue así con las familias procedentes de sorteo y con el derecho otorgado de recibir la subvención estatal. Estas no han podido disfrutar, de momento, de ninguna ayuda económica. Se recomendó al Consorcio de la Vivienda y al Área de Calidad de Vida que instaran la Agencia de la Vivienda a iniciar un proceso de negociación con el Ministerio de Fomento con el fin de minimizar los efectos de anulación del subsidio. Así mismo, se recomendó al Área de Calidad de Vida que velara por aquellas familias que no habían recibido el subsidio municipal para el pago de la hipoteca para evitar la pérdida de su vivienda. Recomendación que ha sido aceptada dado que se ha notificado que ha sido el propio alcalde el que pidió, en las reuniones que mantiene con la ministra de Fomento, que se reactivaran las ayudas con el fin de que las familias que solicitaron la ayuda pudieran pagar sus hipotecas y así no perdieran su vivienda.

Por último, en el mes de agosto de 2014 el Gobierno estatal cambió los criterios interpretativos del artículo 35 del Real Decreto Legislativo 20/2012, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad, por el que se denegaban las prórrogas de subsidiación a los planes anteriores al 2009-2012. E instó a las comunidades autónomas a revisar las resoluciones de renovación del subsidio de planes anteriores al 2009-2012 emitidas a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012 y con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado de Alquiler de Viviendas. Ello ha afectado directamente a las personas de la calle Martorelles que habían accedido a la vivienda de protección oficial por sorteo y que ahora mismo se encuentran totalmente desprotegidas.

2. Petición de cambio de vivienda pública del Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona o de reducción del alquiler

Se recibió alguna queja vinculada a la vulneración del derecho a realizar un cambio de vivienda gestionada por el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona por motivos justificados, como un cambio en la situación familiar, en el lugar de residencia o vinculado a problemas de relación con el vecindario. En alguna ocasión, y tal y como recoge la normativa para solicitar un cambio de vivienda, el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona tuvo en cuenta la propuesta de la Síndica de Greuges cuando la solicitud era por circunstancias excepcionales. En otro caso, después de conseguir un cambio de vivienda, el interesado solicitó una reducción del precio del alquiler.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0607: petición de reducción del precio de alquiler al Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona.

El interesado firmó un contrato de alquiler de la nueva vivienda situada en la misma finca donde ya vivía anteriormente, que tenía un precio de alquiler también superior por ser más grande. La unidad familiar, compuesta por el matrimonio y cuatro menores, tiene unos ingresos mensuales de 431,01 euros procedentes del trabajo de su esposa y 1.152 euros anuales de la Seguridad Social por hijos a cargo dado que él está en paro y no cobra ningún subsidio. El interesado hizo un cálculo que lo que pagaba mensualmente de alquiler y cómo ello repercutía sobre los ingresos familiares, y el resultado fue que el alquiler representaba un 39 % de los ingresos familiares y es por dicho motivo que solicitó una rebaja del alquiler para no pagar más del 30 %. El Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona informó a la Síndica de Greuges que esta familia recibía una subvención de la Concejalía de Calidad de Vida por un convenio con el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona que ya le repercutía en el precio del alquiler. La subvención se hizo sobre la renta de alquiler mensual de 487,81 euros, y, después de la subvención de 362,30 euros, tenía que pagar 125,52 euros mensualmente, cifra que en relación con los ingresos familiares representaba solamente el 23,71 %. A dicha cuota había que sumar, pero, la cuota complementaria mensual que incluía la repercusión del IBI y los gastos de la comunidad, que no recibe ninguna subvención. La cuota total que tenía que pagar el arrendatario en esta nueva vivienda era de 206,76 euros. La Síndica de Greuges estimó en parte la queja porque, si bien la actuación municipal se ajustaba a la normativa municipal, el precio del alquiler real era excesivo para los ingresos familiares y recomendó al Patronato Municipal de la Vivienda que valorara la posibilidad de revisar el convenio firmado con Calidad de Vida para poder incorporar situaciones de excepcionalidad avaladas por un informe social. La respuesta a dicha recomendación fue que, con la finalidad de dar el mejor servicio y respuesta a los casos, el Patronato Municipal de la Vivienda y Calidad de Vida trabajan de forma coordinada, analizan caso por caso y dan la respuesta más adecuada a cada uno de ellos.

3. Modificación del Reglamento de Viviendas de Emergencia

En el mes de julio de 2014 el Consorcio de la Vivienda de Barcelona aprobó la modificación del Reglamento para la Adjudicación de Viviendas de Emergencia Social por Pérdida de Vivienda. Desde esta Sindicatura se habían presentado unas alegaciones en el momento de su presentación a información pública orientadas, básicamente, a ampliar la casuística de supuestos a proteger por el Reglamento como fruto de la experiencia de situaciones conocidas cuyo tratamiento se consideraba no suficientemente equitativo. Una vez aprobado dicho Reglamento, y fruto del estudio del nuevo marco legal de las situaciones de emergencia, se hizo llegar al Ayuntamiento una serie de consideraciones agrupadas en dos bloques diferentes. En el primero se hacía referencia al procedimiento de elaboración de la norma y en el segundo se hacía referencia a la concordancia con la regulación de las viviendas de emergencia en la normativa catalana de vivienda.

La Síndica de Greuges, en la actuación de oficio puesta en marcha para el estudio del nuevo Reglamento y que ha habido sido anunciada en el informe anual del 2013 al Plenario Municipal, llegó a la conclusión de que:

- 1) El nuevo Reglamento para la Adjudicación de Viviendas de Emergencia Social es regresivo al amparo del derecho a la vivienda de la ciudadanía de Barcelona ante riesgos graves y emergencias sobrevenidas. Dicha regresión deja sin garantía de derecho a varias situaciones de necesidad que anteriormente amparaba, y que están protegidas en el resto de Cataluña.**

- 2) **El nuevo Reglamento para la Adjudicación de Viviendas de Emergencia Social aprobado por el Consorcio de la Vivienda de Barcelona podría estar viciado de nulidad en el procedimiento seguido para su elaboración, por haber obviado informes preceptivos previos a su elaboración.**
- 3) **El Consejo Municipal tendría que promover la anulación del nuevo Reglamento y el restablecimiento del vigente anteriormente mientras estudia a fondo y con participación ciudadana un nuevo texto que refleje la política propia de vivienda que reivindica la Carta Municipal de Barcelona, de forma que el Consorcio de la Vivienda de Barcelona pueda disponer de una norma que ampare todas las situaciones de necesidad que se recogen en el Plan de Vivienda de Cataluña. Esta nueva norma tendría que ir acompañada de una dotación suficiente y cuantificada de viviendas del Fondo de Alquiler Social del Consorcio y de Viviendas de Inclusión Asistencial del Área de Calidad de Vida para que no se dejara ninguna situación de exclusión residencial sin una inmediata atención.**
- 4) **Por último, se afirmó que el nuevo Reglamento tendría que amparar todos los desahucios de vivienda principal cuando las personas afectadas no puedan obtener una alternativa de alquiler en el mercado privado.**

El Plenario Municipal tomó, en el mes de diciembre de 2014, el siguiente acuerdo:

“Abrir un proceso de participación sobre el Reglamento de Viviendas de Emergencia en el marco del Consejo de la Vivienda Social, debatir las conclusiones en la Comisión de Hábitat Urbano y Medio Ambiente, incorporar al Reglamento las modificaciones resultantes de dicho proceso de participación y debate, y trasladarlo al Consorcio de la Vivienda de Barcelona antes de tres meses desde la aprobación de dicha proposición con el fin de que este inicie el proceso para su aprobación.”

VALORACIÓN

La denegación de una vivienda de emergencia representa para muchas familias un paso más hacia la exclusión social, quizás el definitivo, dado que, ante la inexistencia de viviendas con alquiler social disponibles y de recursos residenciales sociales suficientes, se ven obligadas a ocupar irregularmente una vivienda vacía. Por ello, no es nada extraña la información municipal (*La Vanguardia*, 15 de noviembre de 2014) de que la mitad de las viviendas vacías inspeccionadas en tres barrios de la ciudad estaban ocupadas por familias que necesitan un lugar donde vivir y no lo habían conseguido.

Las restricciones para el acceso a una vivienda de emergencia social impuestas por el nuevo Reglamento de junio de 2014 no son justificables en este momento porque el parque de vivienda de alquiler asequible es totalmente insuficiente. Entendemos que la Administración no puede cerrar una puerta si no puede abrir otras; es decir, mientras no exista una planificación global y una gestión coordinada de los diferentes recursos de alojamiento residencial para dar respuesta a todas las situaciones de exclusión residencial no se puede pretender limitar el acceso a una vivienda de emergencia.

Muchas quejas sobre precariedad residencial son de familias con menores con situaciones muy dramáticas

La mayoría de las quejas que ponen de manifiesto la precariedad residencial son de familias con menores que sufren silenciosamente una situación muy dramática: vivencia de un desahucio, dificultades económicas permanentes, trasiego en la vida diaria, deterioro del estado de salud física y psíquica. Por dicho motivo, se ha sugerido en alguna decisión la necesidad de tener en cuenta la presencia de menores y la obligación de las administraciones de priorizar el interés superior de los niños y niñas y adolescentes en sus valoraciones y resoluciones administrativas.

La percepción de muchas de las personas atendidas es que la inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial no es un camino útil para acceder a una vivienda de protección oficial. Muchas de ellas, inscritas desde el año 2009 y realizada ya una renovación al cabo de tres años, no han participado en ninguna convocatoria por no tener los requisitos establecidos en las convocatorias. Las recientes cifras dan respuesta a la percepción de inoperancia de la inscripción en el Registro, dado que, consultada la Memoria 2013 del Consorcio de la Vivienda de Barcelona, solamente un 17,63 % de las personas inscritas en el Registro han participado en algún proceso de adjudicación de vivienda. Si tenemos en cuenta que el número de personas inscritas en el Registro va aumentando, en concreto, del año 2012 al 2013 un 2,8 % (Consorcio de la Vivienda de Barcelona, Memoria 2013), el crecimiento de la oferta residencial tiene que ser mayor.

El Plan de Prevención de las Ocupaciones Ilegales de Inmuebles de julio de 2012 ya previó que era preciso articular medidas de carácter social para evitar, en la medida de lo posible, el fenómeno emergente de la ocupación de carácter social, es decir, motivada por las situaciones de precariedad económica y de trabajo de las familias que no podían mantener sus viviendas o acceder a otras de alquiler accesible. Dicha sensibilidad de la Administración debería tener en cuenta esta situación como una precariedad, en lugar de penalizarla administrativamente sin base legal y, por lo tanto, como uno de los supuestos de necesidad de vivienda a tener en cuenta en los baremos de acceso a las convocatorias de promociones de vivienda dotacional, por ejemplo. Tampoco se recoge dicha sensibilidad en el nuevo Reglamento de Viviendas de Emergencia Social, que penaliza a las familias que están ocupando por necesidad y se les deniega la solicitud para acceder a una vivienda de emergencia social. Por ello, la Síndica de Greuges recomendó al Consorcio de la Vivienda que estudiara la posibilidad de no penalizar la ocupación de una vivienda cuando ello era consecuencia de una precariedad residencial y vital, y, por lo tanto, que lo tuviera en cuenta en sus baremos, pero el llamamiento no ha sido escuchado y se mantiene la penalización de excluir a las personas que ya están en el mayor riesgo de exclusión social. Así, la cruda realidad sigue siendo que para las familias que no tienen unos ingresos mínimos es imposible que se les asigne una vivienda ni por vía de sorteo ni por vía de emergencia social.

En muchas quejas se ha visto muy necesario un tratamiento global de la casuística que presentan las personas usuarias de los servicios sociales que también tienen un problema de vivienda. La coordinación entre Servicios Sociales y Vivienda tiene que ser mucho más consistente con el fin de asesorar a la familia de la mejor forma posible y no caer en orientaciones poco adecuadas a la realidad del mercado de la vivienda y a la

posibilidad económica de las familias para mantener una de alquiler del mercado privado, por un lado, y para ofrecer alternativas dignas de alojamiento social cuando no existe un acceso posible a una vivienda del parque público, por otro lado.

C. Habitabilidad y rehabilitación de la vivienda

La rehabilitación y el mantenimiento de las fincas son actuaciones esenciales en la ciudad de Barcelona, donde existes barrios antiguos con casas envejecidas y poco conservadas. La Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, es una norma que surge en un momento en que la financiación pública y privada es escasa a causa de la situación económica. De todas formas es bienvenida para seguir con las intervenciones de rehabilitación y restauración para garantizar y mejorar la conservación y accesibilidad de los edificios.

El Estatuto de Autonomía establece que corresponde a la Generalitat de Catalunya ejercer las competencias exclusivas en materia de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en ello (art. 149).

La mayoría de las quejas del presente apartado hacen referencia a las personas que viven en pisos que no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad, por la situación que generan los solares vacíos o abandonados, por la sociedad acumulada que existe en algunos terrenos, por la permanente instalación de andamios y de redes de protección en las fachadas de los edificios para evitar la caída de la runa, por la falta de rehabilitación de algunos inmuebles, por el mal funcionamiento del sistema de alcantarillado de algunos edificios de la ciudad y por la burocracia que genera la concesión de permisos de obras para colocar ascensores. Sin embargo, la mayoría de las reclamaciones son consultas que se resuelven con orientación y asesoramiento a las personas afectadas o con la derivación a las oficinas de vivienda.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 13Q1009: insalubridad y falta de eficacia municipal.

El interesado se quejó de la falta de higiene y de los problemas de salud que podía comportar el sucio solar de otro inmueble que está junto a la parte posterior de su domicilio. El 2010 la Síndica de Greuges inició una investigación de oficio por el mal estado de conservación y la degradación de una finca (expediente n.º 10Q0575). El inmueble que corresponde a este expediente es el que causa problemas al promotor de la queja, y en relación con ella el Distrito informó de que la finca estaba incluida en el Plan Dintres, y que, después de la incoación de un nuevo expediente sancionador por incumplimiento de la orden de ejecución y la propuesta de imposición de una sanción por importe de 90.001 euros, se había presentado un proyecto de obras para cumplir la orden de ejecución y se había acreditado la voluntad de elaborar y ejecutar un proyecto de reforma integral que ampliaba las mínimas obligaciones de conservación, y mejoraba la accesibilidad del edificio y el conjunto de condiciones de habitabilidad. El Ayuntamiento suspendió la tramitación de los expedientes para iniciar las negociaciones y para proceder a la suscripción de un convenio para la ejecución de las obras.

Esta Sindicatura visitó el domicilio del reclamante actual de la queja y la Síndica de Greuges estimó la reclamación porque el solar causante de las molestias está en malas condiciones y porque los problemas analizados en el expediente del 2010 todavía no se

han resuelto. Se recomendó la reparación global del inmueble que afecta a las otras fincas y la limpieza del solar.

Expediente n.º 13Q1118: obras que afectan al derecho a una vivienda digna y uso indebido de una vivienda.

El inquilino de una vivienda manifestó su malestar por la ineficacia municipal para resolver las obras y usos que se realizan en el edificio donde vive. Añadía que en el inmueble se habían hecho obras irregulares, que el Ayuntamiento concedió el certificado final de obra antes de tiempo, que los depósitos de agua que había en la azotea eran insalubres, que había humedades y grietas en su piso, que se había construido un ático ilegal en la azotea y que la finca cambiaba constantemente de titularidad a través de sucesivas empresas.

El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges que aunque las obras no se ajustaban al comunicado eran legalizables, que la entrega del certificado final de obra correspondía al responsable de la obra y no al Ayuntamiento, que las obras todavía no habían finalizado, que se había comprobado la actividad turística irregular en una de las viviendas y que los problemas de los depósitos de agua ya se habían resuelto.

La Síndica de Greuges resolvió estimar la queja por las obras que no se ajustaban al permiso municipal y por la vivienda de uso turístico irregular.

VALORACIÓN

A menudo esta Sindicatura detecta que se han iniciado obras sin licencia o que las que se han hecho no se ajustan al permiso municipal, pero dicha cuestión se trata con más detalle en el apartado de licencias de obras y de disciplina urbanística.

El Plan Dintres es un procedimiento creado en el año 2012 por el Ayuntamiento de Barcelona para Ciutat Vella con el fin de conseguir que las personas propietarias mantengan las fincas en buen estado de conservación y rehabilitación. El Distrito de Ciutat Vella, al amparo del marco normativo de la Ley de la Vivienda, ha puesto en marcha varios procedimientos para llevar a cabo la rehabilitación necesaria de los inmuebles más afectados. La norma permite que las multas coercitivas puedan llegar al 90 % del coste de la rehabilitación, lo que facilita la ejecución subsidiaria por parte de la Administración. El Ayuntamiento de Barcelona, mediante el Plan Dintres, según datos del Distrito, ha rehabilitado más de un centenar de edificios muy deteriorados en Ciutat Vella.

El referido inmueble (expediente n.º 10Q0575) del Raval que genera problemas de insalubridad e inseguridad es una finca del año 1766 formada por dos edificios. Es una casa fábrica construida en medio de las huertas que en aquel siglo todavía ocupaban esta zona del Raval y dedicada a la fabricación de indianas (tejidos). La finca posee unos esgrafiados rococós en los balcones de hierro forjado y cerámicas vidriadas del siglo XVIII, según la ficha de patrimonio (grado de protección B). Los forjados de la casa están apuntalados, hay humedades y la escalera, las paredes y los bajantes de los patios interiores están muy deteriorados, y aparentemente la situación no mejora, a pesar de que lleva como mínimo más de diez años en un deplorable estado.

El Ayuntamiento tiene que impedir que los inmuebles se deterioren; es preciso aumentar las inspecciones y las ayudas económicas para rehabilitar

El Ayuntamiento tiene la obligación de impedir que se deterioren inmuebles y conjuntos protegidos y tiene que garantizar la conservación y rehabilitación para mantener el parque de viviendas digno y evitar accidentes. Son ejemplos recientes de estas carencias el herido grave en el Eixample cuando le cayó encima una cornisa mientras rehabilitaban el edificio, el bloque que tuvieron que desalojar en la Teixonera y la intervención de los Bomberos en la torre del Rellogge de la plaza de la Vila de Gràcia.

El control y las inspecciones municipales tienen que ser más amplios y las ayudas económicas para la rehabilitación tienen que ser suficientes para solucionar las patologías estructurales, mejorar la accesibilidad y la eficiencia energética y para potenciar los barrios que tienen condiciones más precarias.

El Consorcio de la Vivienda de Barcelona cuenta para la concesión de las subvenciones con las aportaciones de la Generalitat de Catalunya –ya sea con fondos propios o procedentes del Plan Vivienda del Ministerio de Fomento– y del Ayuntamiento de Barcelona. Es preciso que las administraciones responsables estén al corriente de las aportaciones económicas comprometidas en beneficio de todo el mundo.

La Modificación aprobada del Plan de Usos de Ciutat Vella sigue con la restricción de las viviendas de uso turístico y dispone que no se otorgarán en este territorio nuevas licencias, pero si la finalidad del Plan de Usos es equilibrar los usos residenciales, comerciales y turísticos para evitar la especialidad turística, la restricción se ve como insuficiente si no se realiza un control exhaustivo de todas las viviendas de uso turístico irregulares y de las infracciones de las regularizadas.

1.2. Urbanismo y ciudad

A. Planeamiento y gestión urbanística

B. Infraestructuras

C. Disciplina urbanística y licencias de obras

D. Patrimonio arquitectónico

El urbanismo –como ciencia aplicada del asentamiento de la vida humana en el territorio que facilita técnicas para que sea digno– es al mismo tiempo un área de intervención política y administrativa muy trascendente para la armonía social.

El urbanismo como función pública comprende la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, del subsuelo y del vuelo, su urbanización y su edificación, y la regulación del uso, de la conservación y de la rehabilitación de las obras, los edificios y las instalaciones.

Conjugar en el territorio viviendas, suministros, servicios, equipamientos, vialidad, salubridad, funciones sociales y económicas, medio ambiente, etc., es una tarea que, si

bien ultrapasa la competencia municipal, e incluso la del Área Metropolitana, debe tener en el gobierno de la ciudad el referente más interesado porque la ciudad pertenece a las personas que viven en ella y estas tienen que encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica.

La función pública del urbanismo incluye la ordenación, conservación y control del uso del suelo

En Barcelona, la Ley de la Carta Municipal asegura a todos los ciudadanos y ciudadanas un urbanismo pensado para ellos y para la mejora de la calidad de vida en todos los ámbitos de la ciudad, que favorezca una política propia de vivienda, y que tenga en cuenta tanto la construcción como la rehabilitación de los barrios envejecidos y que dé una especial atención a las necesidades de viviendas asequibles y para la juventud. Que tenga, además, el medio ambiente como prioridad para la acción del Gobierno municipal.

Por su lado, la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad vincula el Ayuntamiento a considerar como derecho ciudadano el desarrollo de un urbanismo 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.

En la sección de urbanismo y ciudad, la Síndica de Greuges ha recibido 295 quejas durante el año 2014.

A. Planeamiento y gestión urbanística

Desde el año 1976, en que se aprobó el Plan General Metropolitano, el Ayuntamiento de Barcelona ha ido modificando el planeamiento urbanístico para adecuarlo a las necesidades de cada tiempo, porque el planeamiento siempre debe tener una orientación social y el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas y facilitar la participación de la ciudadanía en la vida social y económica.

Entre las novedades legislativas urbanísticas de este año encontramos el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas y también el Decreto de la Generalitat 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre Protección de la Legalidad Urbanística. El Reglamento General de Costas tiene por finalidad la protección del dominio público marítimo-terrestre. La norma pretende poner orden a una situación que ha afectado en exceso a la costa. En cuanto al Reglamento sobre Protección de la Legalidad Urbanística, se habla de ello más adelante, en el apartado C, relativo a disciplina urbanística y licencias de obras.

El artículo 59 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (Decreto Legislativo de 3 de agosto de 2010, modificado por la Ley 3/2012) regulan los documentos de los planes urbanísticos, entre los que se encuentran la agenda y la evaluación económica y financiera de las actuaciones que tienen que desarrollarse y los efectos de la aprobación de las figuras del planeamiento urbanístico, la efectividad y obligatoriedad del planeamiento urbanístico y los convenios urbanísticos.

Los procedimientos tienen que tramitarse de forma ágil, de acuerdo con criterios de eficacia, según la Carta Municipal

El 31 de enero de 2014 entró en vigor la Ley 2/2014, de 7 de enero, de Medidas Fiscales, Administrativas, Financieras y del Sector Público, que dispone la modificación de la Disposición Final Tercera de la Ley 3/2012 y que regula la suspensión de la eficacia temporal del artículo 114. El resultado es que el cómputo de los plazos para advertir a la Administración competente para presentar la hoja de valoración correspondiente y para dirigirse al Jurado de Expropiación de Cataluña para que establezca el justo precio quedó suspendido hasta el 31 de diciembre de 2014.

La Carta de Ciudadanía dispone que todas las personas tienen derecho a que los procedimientos se tramiten de forma ágil, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia y servicio a la ciudadanía. También establece que las personas tienen derecho a la participación en la vida política municipal, a formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos o sobre el estado de la ciudad, a la seguridad en el desarrollo de su vida cotidiana, a la convivencia pacífica, a la vida personal y familiar, al derecho a una vivienda digna, al derecho a la salud, y a un entorno urbano sostenible.

Las quejas recibidas este año hacen referencia al incumplimiento de los plazos establecidos por la Administración para llevar a cabo proyectos urbanísticos previstos. También ha habido una queja por el uso inadecuado de los terrenos de las antiguas casernas militares del Distrito de Sant Andreu.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 13Q0278: retraso en la ejecución de un proyecto de regeneración de un barrio.

La Asociación de Vecinos de Trinitat Nova presentó una queja por la demora en la ejecución del proyecto de regeneración del barrio y por el retraso en la construcción de un bloque de ciento treinta y tres viviendas destinadas a las personas afectadas urbanísticamente de la III fase.

En 1996 la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento firmaron un convenio por el que se comprometían a sustituir las viviendas afectadas por aluminosis. El retraso en la ejecución originó problemas estructurales en los edificios y generó una sensación de inseguridad a los vecinos y vecinas dado que el efecto llamada por el abandono de algunos edificios y por los derribos conllevó la llegada de nuevas personas con costumbres y hábitos diferentes. El incremento de actividades delictivas alteró la vida del barrio.

La Síndica de Greuges, después de visitar el barrio y analizar la reclamación, estimó la queja porque, si bien la III fase de la remodelación del barrio se había iniciado y se había empezado la construcción de las viviendas, había habido una demora inexcusable en la ejecución del proyecto; así mismo, advirtió al Ayuntamiento que los acuerdos tienen que cumplirse dentro del calendario establecido y que, en caso de incumplimiento por parte de otras administraciones públicas, no se desentienda de la ejecución y asuma directamente los compromisos subsidiariamente. Por último, recomendó a la Guardia Urbana que continuara e incrementara la prevención y el patrullaje para asegurar la tranquilidad.

Expediente n.º 13Q0503: las denominadas *casas baratas* del Bon Pastor.

La Asociación de Vecinos y Vecinas de Casas Baratas del Bon Pastor presentó una queja en esta Sindicatura en la que pedía la ejecución de la III fase de la remodelación del barrio y la construcción del tercer bloque de viviendas.

La Síndica de Greuges pidió informe, y el Ayuntamiento manifestó que el proceso de remodelación se inició diez años atrás, que el proceso constaba de cuatro fases, que la III fase estaba a punto de iniciarse y que durante el segundo semestre de 2015 se realojarían todas las personas afectadas urbanísticamente de la III fase, que la IV fase se encargaría durante el 2014 y que el inicio de las obras estaba previsto para el 2016.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque, a pesar de las actuaciones llevadas a cabo, en este caso los acuerdos tampoco se cumplieron dentro del calendario previsto.

VALORACIÓN

Trinitat Nova es uno de los trece barrios que configuran el Distrito de Nou Barris. El barrio se formó en los años 50 como consecuencia de la construcción de vivienda social por varias administraciones públicas. En la construcción de dichas viviendas se usó un tipo de cemento que generó la patología conocida como *aluminosis*. En el año 1992 hubo un accidente mortal como consecuencia de la aluminosis y de la carbonatación en un inmueble del Turó de la Peira. El accidente comportó la revisión e inspección de la mayor parte de las viviendas del barrio construidas en los años 50 y la elaboración de un proyecto de renovación del barrio, de acuerdo con los compromisos adquiridos por parte de varias instituciones.

El primer convenio firmado entre las partes implicadas tenía por objeto estudiar la afectación estructural de las viviendas del Turó de la Peira. La cesión del suelo era de responsabilidad municipal y la construcción de las viviendas a otra Administración. En 2002 el Plenario del Consejo Municipal aprobó definitivamente el PERI en el sector preestablecido de remodelación de las viviendas de Trinitat Nova. El Plan de Etapas prevé una única etapa a realizar en ocho años. Las fases y etapas, según el contenido del PERI, no tienen carácter normativo.

Muchos vecinos y vecinas de Trinitat Nova están muy afectados por la crisis económica; es un territorio con muchas desigualdades respecto de otras zonas de la ciudad

La Síndica de Greuges, durante la visita al barrio, constató la sensación de aislamiento e inseguridad que percibía el vecindario. En los casos en que los vecinos y vecinas han sufrido perjuicios por causas ajenas, el Ayuntamiento tiene que actuar con más diligencia para evitar más perjuicios a las personas afectadas. En Trinitat Nova, la mayoría de los vecinos y vecinas están gravemente afectados por la crisis económica y existe una gran desigualdad en relación con otros territorios de la ciudad.

En cuanto al expediente n.º 503/2013, el convenio de 2003 firmado entre el Ayuntamiento y la Asociación de Vecinos y Vecinas impulsó la modificación del PGM en el polígono de las Casas Baratas del Bon Pastor. La finalidad del convenio era propiciar la renovación urbanística del sector, el derribo de las viviendas obsoletas y su sustitución por viviendas adecuadas a los estándares constructivos actuales. El acuerdo segundo del convenio, relativo a las fases de sustitución, expone que las partes manifiestan su voluntad de que la sustitución de las viviendas se lleve a cabo en diez años. El convenio contiene acuerdos para la renovación urbanística del sector, pero no prevé consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento. Sin embargo, dado que en dicho barrio existía una problemática que comportó la remodelación del polígono de las casas baratas del Buen Pastor, dado los compromisos adoptados y del derecho de queja

de los vecinos y vecinas, el Ayuntamiento debería haberse esforzado más para cumplir los acuerdos dentro de los plazos previstos.

Este año, nuevamente, la Síndica de Greuges recibió a una persona que se quejaba de la afectación urbanística y de que el Ayuntamiento había paralizado la tramitación del expediente de advertencia de inicio de expediente de evaluación por imperativo legal (expediente n.º 14Q1026). Se trataba de una viuda, con una precaria situación económica, que era propietaria proindiviso con otros familiares de un local calificado como zona de renovación urbana en transformación del uso a sistema de parque urbano, clave 17/6, por el Plan General Metropolitano. La afectada había solicitado al Ayuntamiento que se iniciara el expediente de evaluación, pero este había tenido que pararlo y le informaba que hasta el 1 de enero de 2015 no podía retomar la tramitación. Sin embargo, y a pesar de que la actuación municipal se ajuste a Derecho, es necesario el levantamiento de la suspensión.

B. Infraestructuras

Las obras de infraestructuras suelen ocasionar molestias a la ciudadanía por la larga duración de las construcciones y por los servicios que quedan afectados durante su ejecución y las molestias que provocan. Además, frecuentemente se cuestiona la utilidad, prioridad y equidad del gasto, el acierto de las soluciones técnicas, y la falta de participación de la ciudadanía en las decisiones municipales.

Este año ha habido grandes obras en la ciudad como por ejemplo las de la avenida de la Diagonal, la avenida del Paral·lel, la calle de Balmes, la plaza de las Glòries, la ronda del General Mitre, el paseo de Sant Joan y las reformas de las plazas de Gràcia. El manual de calidad de las obras municipales pretende reducir el impacto en la calle y que las obras afecten mínimamente a la ciudadanía, pero a pesar de ello las personas residentes en la ciudad siguen quejándose.

Una vez más en el presente apartado hay más consultas y asesoramientos que reclamaciones. Sin embargo, ha habido una queja significativa firmada por cientos de personas que se oponían al traslado provisional de unos barracones escolares delante de su casa.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0283: oposición vecinal por la instalación provisional de los barracones de una escuela.

La plataforma de personas afectadas por la ubicación de la escuela La Maquinista presentó una queja por estar en desacuerdo con la instalación provisional de dicha escuela en la calle Barcelonesa y por la ocupación de una parte del parque de La Maquinista. La reclamación iba acompañada de centenares de firmas. Si el Ayuntamiento decidía instalar la escuela en la calle Barcelonesa, los barracones estarían situados solo a cinco metros de uno de los edificios de las personas reclamantes, lo que preocupaba a los vecinos y vecinas. El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges de que estaba trabajando para encontrar la mejor ubicación posible para la instalación de los módulos provisionales de la escuela, y que una de las opciones era la calle Barcelonesa. Finalmente, los equipos técnicos municipales encontraron otra ubicación.

La Síndica de Greuges estimó en parte la queja porque el Distrito de Sant Andreu no promovió suficientemente el acceso a la información y participación ciudadana en la búsqueda de un espacio para el traslado provisional de la escuela y, además, porque los niños y niñas y el centro

educativo siguen todavía en barracones. También recomendó que impulsara y posibilitara la construcción definitiva de la escuela para garantizar un proyecto y equipamiento escolar de calidad en beneficio e interés superior de los niños y niñas.

VALORACIÓN

La organización del territorio y los usos y traslados de los espacios y equipamientos es una responsabilidad municipal que tiene un alto grado de discrecionalidad, pero que debe tener en cuenta la participación ciudadana y facilitar los mecanismos oportunos para que sea posible.

En el caso del expediente n.º 14Q0283, la actuación municipal fue insuficiente y no actuó con la diligencia y el rigor necesarios atendiendo a la naturaleza del problema. La escuela La Maquinista es un centro de educación infantil y primaria (CEIP) de nueva creación, que acoge a alumnos de P-3, P-4, P-5, 1.º, 2.º y 3.º con la voluntad de llegar hasta 6.º de primaria.

La Síndica de Greuges, durante las visitas realizadas a los espacios afectados, constató que el posible traslado a la calle Barcelonesa afectaría a los vecinos y vecinas de esta calle y de su entorno, personas que llevaban muchos años soportando unas importantes obras de infraestructuras. El vecindario tenía razón, pero uno de los hechos más relevantes era la situación de la escuela, centro docente que lleva más de seis años instalada, provisionalmente, en barracones, y tiene importantes carencias que pueden afectar al proyecto educativo. La decisión final tenía que hacer compatible los derechos de todo el mundo, pero sobre todo el interés superior de los niños y niñas, consideración primordial establecida en la Ley de Derechos y Oportunidades de la Infancia y Adolescencia.

C. Disciplina urbanística y licencias de obras

Una de las partes más complejas del urbanismo es la protección de la legalidad urbanística, debido a la diversidad de procedimientos que existen y también de la continua modificación de la legislación urbanística.

La protección de la legalidad es una potestad municipal de ejercicio inexcusable. La Administración no puede eludir sus atribuciones y tiene que intervenir con celeridad para protegerla. A menudo no es así, llega tarde y es preciso volver a restablecer la legalidad.

El Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (TRLU) regula el deber urbanístico de conservación. Las personas propietarias de toda clase de terrenos, construcciones e instalaciones tienen que cumplir el deber de uso, conservación y rehabilitación establecidos por dicha Ley. Los ayuntamientos tienen que ordenar de oficio o a instancia de cualquier persona interesada la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones establecidas. El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución habilita la Administración para adoptar cualquiera de las medidas de ejecución forzosa (art. 197.3 TRLU). También establece que los procedimientos de protección de la legalidad urbanística caducan si, una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses para dictar resolución, esta no ha sido dictada y notificada.

La protección de la legalidad es una potestad municipal inexcusable; la Administración no puede eludir sus obligaciones y tiene que intervenir

El Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre Protección de la Legalidad Urbanística (RPLU), que despliega parcialmente la Ley de Urbanismo, pretende recoger en un solo texto normativo la regulación completa. Uno de los aspectos que cabe resaltar es la concreción de la tarea inspectora; los planes de inspección y la condición de autoridad del cuerpo inspector. También regula los principios de colaboración entre las administraciones, las medidas provisionales y de restauración, las resoluciones y los programas de restauración y el método de cálculo unitario de las sanciones, lo que representa una novedad del régimen sancionador.

La mayoría de las quejas recibidas en la sección de urbanismo y ciudad afectan a la protección de la legalidad urbanística y la restauración. También existen reclamaciones por el malestar que originan las obras irregulares, las obras realizadas en exceso de las licencias municipales, por la falta efectiva de las multas coercitivas, por la prescripción de la acción restauradora, por el cerramiento de balcones y construcciones irregulares en azoteas y áticos, por la falta de resolución municipal en un derribo y por el desacuerdo con un requerimiento de cierre de un solar.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 13Q1186: falta de actuación y de respuesta municipal.

En el año 2011 un vecino presentó una queja al Ayuntamiento por falta de conservación de un inmueble; a pesar de la denuncia, en 2013 la situación seguía igual con filtraciones de agua en el tejado, humedades en las paredes y acumulación de palomas, ratas, escarabajos y otros animales. El Distrito, a raíz de la denuncia, incoó un expediente de inspección y ordenó al propietario de la finca las reparaciones necesarias y dado que no solucionó las deficiencias impuso una multa coercitiva por un importe de 500 euros. Constatado el incumplimiento, impuso dos multas más, una de 1.000 euros y otra de 3.000 euros.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque habían transcurrido casi tres años y el problema no se había resuelto. También recomendó al Distrito que continuara con la ejecución forzosa hasta el cumplimiento de la resolución municipal.

Expediente n.º 14Q0349: caducidad de expedientes.

El promotor de la queja denunció la tramitación municipal de las obras ilegales que afectaban a otro edificio. Las obras se realizaron sin licencia, sin proyecto ni dirección técnica, se aumentó la edificabilidad con la construcción de una nueva planta y la actuación municipal comportó la caducidad de casi todos los expedientes incoados.

El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges que los promotores de las obras habían presentado un enterado que no amparaba los cambios de distribución de la vivienda y la construcción de una nueva planta y que todos los procedimientos incoados habían caducado, salvo el último, dado que la resolución se notificó dentro de los seis meses establecidos legalmente.

La caducidad del procedimiento deriva de su paralización y determina su extinción mediante una resolución expresa que la declara. La caducidad en los procedimientos iniciados de oficio es un efecto de la paralización y consiguiente falta de resolución y notificación en procedimientos desfavorables para las personas interesadas por causa no imputable a ellas.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque, a pesar del actual estado de los expedientes que afectan a las presuntas obras ilegales, los expedientes no se resolvieron en tiempo y forma, lo que comportó la caducidad del procedimiento y la necesidad de tramitar nuevos procedimientos.

Expediente n.º 13Q1301: imposición de multas coercitivas.

Un joven presentó una queja en la que manifestaba su malestar y el de su madre por las multas impuestas solo a ella cuando había otras personas propietarias responsables también del estado del edificio.

La madre es propietaria de un local muy pequeño que tiene un porcentaje como propietaria de un 2,6 %. Se trata de una finca de propiedad horizontal y la comunidad de propietarios y propietarias no está constituida. El Ayuntamiento dictó una orden de conservación para arreglar la fachada y dado que no pudo localizar al resto de propietarios y propietarias decidió multar exclusivamente a su madre, persona que no podía asumir exclusivamente el coste de la instalación de una red de protección.

El Distrito informó a la Síndica de Greuges de que el edificio tenía grietas y balcones y cornisas en mal estado. También informó de que, dado que se trataba de una propiedad horizontal, sin que figurara constituida la comunidad de propietarios y propietarias, la orden de conservación podía dirigirse a cualquiera de las personas titulares, responsables solidarios de los elementos comunes de la finca, que había derivado también el caso a los equipos técnicos del Proyecto Municipal de Apoyo a las Comunidades de Vecinos y Vecinas de Escalera y que estaba intentando localizar al resto de titulares para constituir la comunidad de propietarios y propietarias.

La Síndica de Greuges estimó en parte la queja porque, a pesar de que la actuación municipal sobre el derecho de conservación se ajustaba a la normativa, el Ayuntamiento no había hecho lo suficiente para localizar a todas las personas titulares y dirigirse a todas ellas. También recomendó que, sin perjuicio de la continuación del expediente de conservación, se reiniciara la tramitación de los expedientes de las multas coercitivas para realizar un reparto equitativo de los importes correspondientes entre todas las personas responsables.

Expediente n.º 14Q0060: falta de conservación en una finca ocupada.

La promotora de la queja presentó una reclamación por estar en desacuerdo con las multas coercitivas impuestas por una falta de mantenimiento de una finca que estaba ocupada por terceras personas. Se trata de una finca afectada urbanísticamente con un requerimiento municipal para la reparación de la fachada por una falta de mantenimiento con la imposición de dos multas coercitivas, por un importe de 300 euros la primera y de 600 euros la segunda por incumplimiento de las órdenes y con la advertencia de la imposición de una nueva multa de hasta 2.000 euros porque la parte inferior de los balcones está muy deteriorada por oxidación de las viguetas de hierro a causa de la falta de mantenimiento y con peligro de desprendimientos.

La Administración no puede exigir a las personas particulares una reparación imposible de hacer, pero en este caso el Ayuntamiento no pedía un imposible sino que ordenaba una reparación practicable porque tenía que realizarse desde el exterior de la finca, y aunque la intervención pudiera comportar alguna dificultad, no se podía invocar solamente la ocupación para justificar el incumplimiento. Si después de que la persona responsable hubiera iniciado todos los trámites (pedir el permiso municipal, encargar el proyecto y abonar las tasas) la obligación hubiera sido imposible, debería haberlo comunicado al Ayuntamiento y pedir su colaboración para que arbitrara los mecanismos adecuados de seguridad y protección, sin perjuicio de la paralización de las multas coercitivas. Correspondientemente la Síndica de Greuges desestimó la queja porque la reclamación se ajustaba a Derecho.

VALORACIÓN

La acción pública urbanística permite la posibilidad de que todo el mundo ponga en conocimiento el incumplimiento de la legalidad urbanística y es, al mismo tiempo, una oportunidad para la Administración para reconducir e intervenir sobre situaciones que desconocía.

El deber de conservación se integra como un deber más dentro del estatuto jurídico básico del propietario. El alcance del deber urbanístico de conservación incluye el mantenimiento o la reposición de las condiciones de seguridad y ornamento público. El Ayuntamiento tiene que exigir el cumplimiento del deber a cargo de la persona propietaria a través de la orden de ejecución. El incumplimiento es una infracción urbanística. Las multas coercitivas y la ejecución subsidiaria son medidas aplicables por el incumplimiento de las órdenes.

Los expedientes de legalidad urbanística suelen ser complejos y los procedimientos a menudo se alargan excesivamente

La tramitación de los expedientes de legalidad urbanística suelen ser complejos y los procedimientos a menudo se alargan excesivamente. Esta Sindicatura constata que no existe una única forma de hacer en relación con la tramitación de los expedientes de disciplina urbanística. A veces un distrito impone solo una, dos o como máximo tres multas coercitivas, mientras que otro distrito impone multas reiterativas en el transcurso del tiempo sin dar ningún otro paso más, cuando lo que deberían hacer a partir de los reiterados incumplimientos y de la tercera multa impuesta sería avanzar en el procedimiento y evitar la consolidación de las infracciones urbanísticas. Así mismo, otros distritos, como por ejemplo el de Ciutat Vella, utilizan más los mecanismos que otorga la Ley de la Vivienda con el fin de imponer hasta un límite máximo de tres multas por un importe de cada una de hasta el 30 % del importe estimado del coste de ejecución de la obra, lo que facilita la ejecución subsidiaria y el final del procedimiento incoado.

En cuanto a la reclamación n.º 13Q1301, relativa a una comunidad en régimen de propiedad horizontal no constituida formalmente, esta Sindicatura considera que, sin perjuicio de las posiciones doctrinales que puedan existir, a partir del momento de la división de la finca, siempre y cuando exista más de una persona titular, aunque no se haya constituido formalmente la comunidad y que tampoco se hayan nombrado los órganos de gestión, la comunidad está constituida. Además no hay que olvidar que los incumplimientos son también infracciones urbanísticas y tienen que ser impedidos con firmeza.

Esta Sindicatura considera que algunas infracciones urbanísticas, como por ejemplo las construcciones irregulares en los áticos y los cerramientos de terrazas y balcones, no se persiguen de forma adecuada. Solo hay que dar una ojeada a los edificios de la ciudad para constatar la cantidad de cerramientos y construcciones ilegales que existen en los edificios. En algunas fincas hay más cerramientos que espacios abiertos. Algunas infracciones son desde hace mucho tiempo, pero otras son nuevas y aumentan diariamente ante la falta de actuación municipal. Para hacer frente a este importante problema que perjudica el interés general y que comporta una privatización del espacio de todo el mundo, es preciso activar las inspecciones, las actuaciones de oficio, los controles y el seguimiento por denuncias de terceras personas, iniciar correctamente los

procedimientos correspondientes, realizar un seguimiento continuado de la tramitación de los procedimientos y cerrarlos correctamente, pero sobre todo es necesaria la firme voluntad de los responsables municipales para solucionar el problema. Sin esta voluntad, la situación seguirá igual y la ciudad será menos sostenible y menos habitable.

Algunas infracciones urbanísticas, como los áticos irregulares o los cerramientos de terrazas, no se persiguen de forma adecuada

D. Patrimonio arquitectónico

Tomando como base la conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico que tienen que garantizar los poderes públicos, según determina la Constitución Española, hasta el cuidado de la defensa y mejora del patrimonio de la ciudad por parte del consistorio que establece la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona, el Ayuntamiento de Barcelona desarrolla la Ordenanza sobre Protección de Patrimonio Arquitectónico, Histórico y Artístico de la Ciudad de Barcelona con el objeto de regular la conservación, valoración, restauración, protección y defensa de los valores artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales del patrimonio arquitectónico de la ciudad y de sus elementos naturales y urbanos de interés, que prevé, entre otros aspectos, las medidas a través de las cuales se desarrollará la actividad municipal al respecto.

La conservación del patrimonio de la ciudad, y todos los valores intangibles que se asocian a ello, generan un destacado interés por parte de la ciudadanía. En esta línea, llegan a la Sindicatura de Greuges de Barcelona quejas referentes a la promoción, recuperación o preservación del legado de otros momentos históricos, de las que puede desprenderse la conveniencia de una actuación más proactiva por parte del Ayuntamiento de Barcelona, quizás más centrado en grandes proyectos de ciudad en cuanto a la conservación del patrimonio. Aun así, existen grandes temas de ciudad sobre los que la Síndica de Greuges se ha pronunciado, y que aparecen referenciados en informes anteriores, como la degradación del Teatro Arnau o las dificultades de acceso al Park Güell por parte de los barceloneses y barcelonesas, que siguen sin resolverse.

En el informe del 2012 se exponía que la Sindicatura de Greuges de Barcelona realizó una actuación de oficio con la finalidad de conocer los motivos por los que se retiraron las estructuras decorativas de hierro situadas en la entrada de la estación de metro del Liceu. La Síndica de Greuges pidió, en aquel momento, al Ayuntamiento de Barcelona que estudiara la posibilidad de que la ciudadanía pudiera volver a disfrutar de los elementos histórico-artísticos que señalizaban y ornamentaban los accesos a la estación de metro del Liceu y que preservara los de la estación de Urquinaona, pensando en el bien de la ciudad y de su patrimonio histórico-artístico. A pesar de la existencia de dicha recomendación, así como del correspondiente despliegue normativo, en ocasiones, otras consideraciones pueden prevalecer y afectar a la conservación del patrimonio, como se expone seguidamente.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 14Q0747: elementos ornamentales de las bocas de metro del paseo de Gràcia.

El promotor de la queja manifestaba su preocupación por la negativa de restablecer las bocas de metro del paseo de Gràcia, delante del Palau Robert y la Casa Batlló, con la recuperación de los elementos ornamentales originales de 1924.

La Gerencia Municipal de Hábitat Urbano informó a la Sindicatura de Greuges de Barcelona que se había solicitado la valoración para recuperar todos los accesos históricos de TMB-ADIF utilizando exclusivamente el modelo histórico de forja, lo que se presupuestó en 972.000 euros, y que fue desestimado por su alto coste. Más adelante, en el mes de julio de 2014, el Departamento de Proyectos Urbanos encargó el proyecto ejecutivo de renovación de barandillas para desarrollar la solución inicial de forja en los accesos al metro de Palau Robert y Casa Batlló, que se presupuestó en 425.759,52 euros. El Ayuntamiento de Barcelona asumiría el coste de la ejecución y la sustitución de las actuales barandillas: dos barandillas de fundición y el resto de acero inoxidable y vidrio.

La Síndica de Greuges estimó parcialmente la queja dado que, a pesar de la existencia de una primera decisión contraria, la Gerencia de Hábitat Urbano rectificó esta conclusión y determinó preservar y restablecer, por lo menos, algunos de dichos elementos, lo que demostró sensibilidad por el mantenimiento y restauración de los elementos históricos significativos de la vida ciudadana.

Expedientes acumulados n.º 14Q0179, 14Q0218, 14Q0219, 14Q0264, 14Q0265 y 14Q0266: falta de conservación de una finca.

Varios vecinos y vecinas de un inmueble situado en el barrio Gòtic, el Call, el antiguo barrio judío de Barcelona, presentaron una queja por estar en desacuerdo con la actuación municipal por unas obras realizadas sin el correspondiente permiso. El edificio se encuentra en un área de especial protección arquitectónica y patrimonial dado que la calle se encuentra dentro del conjunto de la muralla romana.

El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges que, en relación con las obras, se habían tramitado dos comunicados diferidos: uno por obras interiores en un local y el otro por obras en la fachada. Y también que cuando se detectan obras iniciadas sin la preceptiva licencia se ordena su suspensión y su legalización o la restitución al estado anterior, cuando no son legalizables.

La Síndica de Greuges estimó la queja por la falta de diligencia municipal, lo que permitió a los promotores de un local empezar unas obras que superaban el enterado, obras previamente denunciadas.

VALORACIÓN

La Carta Municipal de Barcelona establece que el Ayuntamiento de Barcelona tiene que crear, gestionar y mantener el patrimonio artístico, científico, tecnológico, natural y documental, así como su conservación y custodia.

En el caso de los elementos ornamentales del acceso a las bocas del Gran Metro, estos constituían unas piezas de valor artístico y estético apreciable y eran, sobre todo, testimonio de una época histórica en la que estaban en auge movimientos artísticos que hoy en día son muy apreciados y objeto de preservación.

A pesar de reconocer y respetar la potestad municipal para decidir las soluciones constructivas más adecuadas para los trabajos que se realizan en la vía pública y en su mobiliario urbano, la recuperación de dichos elementos ornamentales, por lo menos en algunas de las antiguas ubicaciones, contribuye a la recuperación de la memoria colectiva, a construir la personalidad propia de la ciudad y a reconocer el valor de las

actuaciones de los antepasados. Al mismo tiempo, el Ayuntamiento cumple con el mandato legal de preservar y mantener aquellos aspectos más singularizados del patrimonio artístico e histórico de la ciudad.

El Ayuntamiento debería ser más eficaz en las inspecciones urbanísticas, especialmente cuando tiene conocimiento de las irregularidades cometidas

En cuanto al inmueble del barrio del Call, el anterior expediente está clasificado con el nivel D de protección arquitectónica. La Ficha correspondiente al Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Catálogo del Distrito 1 expone que cualquier actuación que se lleve a cabo en el subsuelo y en las edificaciones comporta la intervención de los servicios técnicos municipales, conocer el estado actual de los elementos que tienen que ser reformados y los antecedentes históricos, arquitectónicos y constructivos de los espacios de las actuaciones. Sin embargo, la Síndica de Greuges constató que, previamente, el promotor había presentado un enterado de obras menores para obras interiores en locales que no incluían ninguna actuación en la fachada. Las obras iniciadas superaban el enterado presentado.

Esta Sindicatura también sigue comprobando que el Ayuntamiento no siempre actúa de la misma forma dado que ante importantes infracciones urbanística no suele incoar expedientes sancionadores, mientras que sí lo hace en los casos de denuncias por vulneración de la Ordenanza de la Convivencia, que suelen comportar sanciones económicas importantes y exageradas. Parece ser claro que el Ayuntamiento debería ser más eficaz en las inspecciones y controles, y todavía debería serlo más cuando, a través de la información facilitada por el vecindario, tiene conocimiento de las irregularidades cometidas, y cuando como en el presente caso existe una protección arquitectónica que, aunque sea menor, es preciso preservar porque forma parte de las características históricas y arquitectónicas de un importante pasado de la ciudad.

1.3. Medio ambiente

- A. Contaminación acústica**
- B. Limpieza**
- C. Animales de compañía**

La preocupación por la protección del medio ambiente está presente en los principios rectores de la política social y económica de la Constitución Española como reacción al deterioro del entorno del hábitat humano causado en buena parte por la propia comunidad.

La legislación medioambiental ha ido desarrollando este principio como derecho social y derecho subjetivo, y para su garantía ha creado técnicas de intervención con una amplia participación social en su aplicación.

La jurisprudencia ha vinculado el derecho al medio ambiente con los derechos a la salud y a la intimidad y ha establecido que las inmisiones nocivas contravienen el derecho a la

inviolabilidad del domicilio y repercuten en la integridad física y moral de las personas que las sufren.

Desde el punto de vista competencial, encontramos que la Ley de Bases de Régimen Local da a los municipios competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en materia de medio ambiente urbano, y en concreto en parques y jardines, gestión de residuos sólidos urbanos, y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica. La Ley de la Carta Municipal de Barcelona, por nuestro lado, otorga a la ciudadanía el derecho a recibir información de los datos que el Ayuntamiento posee sobre las condiciones ambientales en el término municipal, especialmente sobre las relativas a los niveles de contaminación del aire, del suelo y del agua, y sobre la contaminación de carácter acústico.

Por otro lado, la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad vincula el Ayuntamiento a garantizar a los ciudadanos y ciudadanas el derecho a un medio ambiente sano que busque la compatibilidad entre el desarrollo económico y el equilibrio ambiental, al mismo tiempo que hay que prever que las autoridades municipales ejecuten todas las acciones necesarias para que los ciudadanos y ciudadanas aprecien, sin degradarlo, el paisaje que envuelve y configura la ciudad, y para que sean consultados sobre las modificaciones que lo puedan alterar.

En la sección de medio ambiente, la Síndica de Greuges ha recibido 113 quejas durante el año 2014.

A. Contaminación acústica

Resulta universalmente aceptado que la contaminación acústica afecta seriamente a la salud de las personas y significa una inaceptable intromisión en la vida privada de quien sufre el ruido. Efectivamente, quien se haya encontrado en situaciones de tener que soportar, aunque sea durante un tiempo limitado, inmisiones acústicas que no superan los umbrales máximos establecidos por la normativa en materia de lucha contra este tipo de contaminación podrá intuir qué efectos puede tener en su salud integral y en su calidad de vida.

Cuando resulta que las inmisiones acústicas tienen valores comprobados de intensidad por encima de los máximos aceptados y que estas se prolongan durante el tiempo, incluso durante años, los daños resultan evidentes, incluso irreversibles, al igual que la vulneración del derecho fundamental a una calidad de vida digna.

La actuación municipal no es suficientemente diligente ante los problemas de ruido provocados por actividades con o sin licencia

Ante fenómenos de contaminación acústica provocados por actividades con o sin licencia se constata que la actuación municipal no resulta suficientemente diligente en el momento de comprobar, de objetivar, la importancia de la molestia acústica denunciada y después, en el momento de utilizar los instrumentos que, como Administración, tiene a su alcance para obligar al cese de la molestia. Y es que desde el Ayuntamiento se suele actuar ordenando a la persona titular de la fuente sonora que adapte la actividad que

realiza a las condiciones de licencia o a las mejores técnicas disponibles pero tolera que mientras tanto siga la agresión acústica.

En el informe del año pasado ya apuntábamos este hecho y durante el año 2014 se ha ido repitiendo e incrementando. Así pues, desde la observación y supervisión de la actuación municipal, creemos conveniente insistir en ello dado que seguimos recibiendo y confirmando situaciones de desamparo por inactividad municipal ante determinados episodios de contaminación.

No podemos dejar de referirnos a situaciones de gran impacto ciudadano cronificadas desde hace años que merecen un abordaje eficaz para dar esperanza de solución al vecindario que son tratadas en otras secciones del presente informe, como el ruido nocturno por actividades lúdicas o económicas sin la debida licencia.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 14Q0176: ruido provocado por el sistema de evacuación de humos de un restaurante.

El promotor de la queja pidió la intervención de la Síndica de Greuges por una supuesta falta de actuación municipal ante sus reclamaciones por el ruido que tenía que soportar provocado por el sistema de aire acondicionado y extracción de humos del restaurante situado debajo de su vivienda. Dos meses después de presentada su reclamación en las oficinas del Distrito se le comunicó que, después de haber realizado una inspección, se archivaba el expediente dado que realizada una inspección se comprobó que los hechos no infringían la normativa y estaban amparados por licencia. El caso es que no se habían realizado mediciones y el ruido continuaba.

Solicitada información por parte de la Síndica de Greuges, los servicios municipales realizaron mediciones sonométricas y resultó que la intensidad del ruido superaba los valores límite. El Ayuntamiento dio vista de las actuaciones al titular de la actividad, que incluían una orden de acondicionamiento que incorporara un estudio acústico. No se dictó la adopción de ninguna medida cautelar de cese de la fuente sonora, mientras el titular no ejecutara la orden de acondicionamiento.

El resultado es que, por lo menos desde hacía más de un año, el promotor de la queja y su familia tenían que soportar un ruido por encima de los valores máximos aceptados, teniendo en cuenta que ya en el año 2008, y siendo otro el titular de la actividad, tuvo que pedir el amparo de la Síndica de Greuges por la misma razón.

En el mes de mayo de 2014 la Síndica de Greuges estimó la queja y recomendó al Ayuntamiento que considerara la posibilidad de tomar la medida de ordenar el cese del funcionamiento de la fuente de ruido mientras no se adecuara la actividad a la normativa. En el momento de cerrar el presente informe, el Ayuntamiento todavía no ha dado respuesta a las consideraciones de la Síndica de Greuges.

Expediente n.º 14Q0753: ruido provocado por el funcionamiento de una caldera de un apartamento de uso turístico.

En el mes de septiembre de 2013 se tramitó una queja a demanda del mismo promotor por los ruidos que tenía que soportar provenientes de la caldera para el calentamiento del agua que daba servicio a un apartamento de uso turístico. El Ayuntamiento le contestó y le dijo que el ruido provocado estaba por encima de los valores máximos y que el apartamento no disponía de autorización para destinarlo a uso turístico. La Síndica de Greuges estimó la queja ante la comprobada falta de diligencia por parte de los servicios municipales.

En julio de 2014 el mismo promotor volvió a pedir el amparo de la Síndica de Greuges porque tanto el ruido como la actividad no autorizada seguían.

Pidió de nuevo información al Distrito, este contestó que se había notificado al titular de la actividad el inicio de un expediente, y que se había establecido un periodo para la presentación de alegaciones, como paso previo a la comunicación de la resolución en que se ordenaría el correcto acondicionamiento de la instalación. Nada se decía sobre la petición realizada en relación con el funcionamiento sin autorización administrativa del apartamento para uso turístico.

El hecho es que al menos desde hace un año y medio el promotor de la queja ha tenido que soportar los ruidos por encima de los valores de intensidad admitidos, provenientes de la caldera de una vivienda que además no dispone de licencia para ser destinada a uso turístico.

En el mes de octubre, la Síndica de Greuges volvió a estimar la queja y recomendó, en esta ocasión, la adopción de medidas para el cese del funcionamiento de la fuente de ruido, mientras no se regularizaba la actividad y el funcionamiento de la caldera. En el momento de redactar el presente informe, no se disponía de la respuesta del Distrito a las recomendaciones de la Síndica de Greuges.

Expediente n.º 14Q0590: ruidos y molestias provocados por la actividad de alquiler de vehículos turísticos.

La Asociación de Vecinos del Casc Antic pidió el amparo de la Síndica de Greuges por la falta de actuación municipal suficiente ante la reclamación por las molestias que provoca la actividad de pequeños vehículos para realizar circuitos turísticos por la ciudad. La calle donde está situada es estrecha y las molestias consisten en una aglomeración de clientela en la vía pública, de vehículos, ruido de los motores de dos tiempos, ruido proveniente de las pantallas de información, conversaciones y gritos.

Pedida información, el Ayuntamiento contestó que la actividad disponía de licencia desde el mes de marzo de 2008. Como consecuencia de las quejas de los vecinos y vecinas se revisó la licencia y se introdujeron nuevos requisitos para corregir las deficiencias observadas. Más tarde se comprobó que se incumplían estos nuevos requisitos, por lo que en el momento de dar respuesta a la Síndica de Greuges, se había iniciado el procedimiento para dejar sin efecto el comunicado que ampara la actividad.

De la información de que dispone la Síndica de Greuges resulta que no fue hasta después de un año de presentada la reclamación de los vecinos y vecinas ante el Ayuntamiento que este no revisó las condiciones de licencia que después han resultado que nuevamente no se respetan.

Un año y medio después de aquella reclamación, los vecinos y vecinas siguen soportando las molestias y la actividad no ha variado su comportamiento.

La Síndica de Greuges estimó la queja y recomendó la adopción de medidas eficaces para que cesaran inmediatamente las molestias y que se ofreciera una suficiente respuesta escrita a la reclamación presentada por las entidades vecinales.

VALORACIÓN

En el informe correspondiente al año 2013 decíamos, y ahora es necesario volver a insistir en ello ante el silencio municipal y la reiteración de quejas similares:

“En cuanto a las quejas presentadas por los ruidos derivados de actividades sin autorización municipal, tienen en común que, una vez detectada dicha ausencia, el Ayuntamiento actúa priorizando la legalización de la actividad y no combatiendo la posible contaminación acústica que se pueda generar. A nuestro entender, si bien es preciso velar por que las actividades se realicen en condiciones de legalidad, lo que preocupa a la persona que reclama no es tanto dicha ausencia del requisito legal como el cese inmediato de la molestia para poder disfrutar de una vida digna. (...) No se puede pedir a la población que sufre ruidos, posiblemente por encima de los umbrales aceptados, que los siga soportando mientras la persona titular no consigue la legalización de la actividad. La normativa en materia de lucha contra la contaminación acústica dispone de mecanismos sumarios para que cese la molestia y para garantizar los derechos conculcados de la ciudadanía, mientras la tramitación de la posible o no legalización de la actividad sigue su curso, que puede alargarse en el tiempo. Por lo menos a la vista de las quejas tratadas por la Síndica de Greuges y de la información recibida, el Ayuntamiento es reticente a adoptar medidas cautelares al amparo de la normativa en materia de contaminación acústica, para combatir dicha molestia.”

Si el informe anual de la Síndica de Greuges tiene que reflejar su actuación durante el año en curso y tiene que dejar constancia de los problemas que la ciudadanía somete a su consideración en sus relaciones con el Ayuntamiento, es preciso volver a dejar constancia de que el tratamiento de las molestias por contaminación acústica comprobada por parte del Ayuntamiento, al menos en los casos que nos han sido planteados, no agota todas las posibilidades a su alcance para que cesen las molestias y

garantizar, al mismo tiempo, el derecho de defensa de la persona titular de la fuente sonora y el derecho a una calidad de vida digna de quien sufre la molestia.

Las quejas por un mal funcionamiento del servicio de limpieza han sido mínimas y lo que se ha planteado se ha resuelto

B. Limpieza

Durante el año 2014 las quejas motivadas por un mal funcionamiento o disconformidad con la prestación del servicio de limpieza de la vía pública han sido mínimas y en cualquier caso han planteado cuestiones que han sido resueltas. Así, hemos intervenido en quejas por una supuesta limpieza insuficiente de algún tramo de la vía pública, intervención municipal en la limpieza de un pasaje de titularidad privada pero de uso manifiestamente público, algún conflicto por el mal uso en el depósito de bolsas en la vía pública en zonas de recogida manual y falta de coordinación municipal ante el aviso de un ciudadano de la presencia en la vía públicas de piezas de fibrocemento (*uralita*)

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0114: limpieza de un pasaje privado pero de uso público.

El pasaje Pinsà se encuentra en el barrio del Carmel y une las calles Doctor Bové y Gran Vista y da acceso a las diferentes viviendas que hay a lo largo de su recorrido. Es exclusivamente para peatones, el paso es franco y dispone de alumbrado público.

Sin embargo, los servicios de limpieza, por lo menos en el momento de presentación de la queja, no intervienen.

De la información recibida del Ayuntamiento resultó que, si bien el pasaje estaba incorporado en el nomenclátor de la ciudad y es calificado urbanísticamente como vial, en la Dirección de Patrimonio no existe ningún antecedente que permita considerarlo de titularidad pública.

La Síndica de Greuges entendió que existía una falta de congruencia entre el carácter funcional del pasaje como espacio público, el uso real, el alumbrado público y, por otro lado, su titularidad. La Síndica de Greuges recomendó impulsar las actuaciones municipales necesarias para conseguir la cesión del pasaje Pinsà e incorporarlo así, de hecho y de derecho, al espacio público y tratarlo como tal.

VALORACIÓN

Los problemas derivados de la compleja organización del servicio de recogida, como pueden ser los horarios de paso de los vehículos, las rutas y el ruido nocturno que la actividad provoca, este año solamente nos han sido planteados en una ocasión. Ello no significa que el descontento de algunos ciudadanos y ciudadanas por el ruido que provoca el vaciado de los contenedores de recogida selectiva de la basura hayan desaparecido. Solamente dejamos constancia de que este año solamente se nos ha presentado una vez. Somos conscientes de la dificultad para conciliar un eficiente servicio de recogida de basuras con el respeto al descanso nocturno de la ciudadanía. Por ello, la Síndica de Greuges ha insistido, y vuelve a insistir, en que es preciso mantener una actitud de mejora continua tanto en los medios mecánicos utilizados, aplicando de forma continua las mejores técnicas disponibles, como en la revisión de rutas y horarios de recogida con el fin de minimizar el impacto acústico que provoca la prestación del servicio.

Por otro lado, el ejemplo aportado del pasaje Pinsà no refleja, en sentido estricto, una deficiencia en la prestación del servicio sino que es producto de una incertidumbre

circunstancial sobre lo que tiene que considerarse espacio público objeto de atención por parte de los diferentes servicios municipales. Si bien la decisión de la Síndica de Greuges recomendó incorporarlo al patrimonio público y ser tratado como tal dado que este es su uso auténtico, es preciso recordar que el artículo 23, apartados 1 y 2, de la Ordenanza sobre el Uso de las Vías y los Espacios Públicos de Barcelona establece que corresponde a las personas titulares de los inmuebles respectivos la limpieza de los pasajes particulares, patios interiores, solares, galerías comerciales y similares, así como de las aceras correspondientes a las respectivas fachadas. Ello provoca que en casos como el descrito del pasaje Pinsà, con una anchura mediana de un metro y medio, concurra tanto la obligación de limpieza de los vecinos y vecinas como la atención del Ayuntamiento dado que se trata de un paso diáfano y de uso público.

La nueva Ordenanza de Tenencia de Animales de Compañía permite la entrada de los perros en el metro atados y con bozal

C. Animales de compañía

Este año no se puede dejar constancia de ninguna queja en esta materia salvo los casos de acceso de perros en el metro. Es preciso indicar, pero, la aprobación y entrada en vigor de la nueva Ordenanza de Protección, Tenencia y Venta de Animales que se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* el 15 de septiembre de 2014.

Una de las novedades más significativas de la Ordenanza es la obligación de que los animales de compañía tengan que ir atados por medio de un collar o arnés en la vía y los espacios públicos en general, y se incluyen en ello las partes comunes de los inmuebles colectivos, y en los transportes públicos. Dicha obligación queda en suspenso durante 18 meses, tiempo en el que se confía que la Alcaldía establezca por decreto los espacios públicos donde los animales de compañía puedan ir sin atar. Mientras tanto los animales pueden ir libres si permanecen al lado de su propietario o propietaria o de la persona que los conduce, bajo su control visual y si están educados para responder a sus órdenes verbales.

La Síndica de Greuges celebra esta regulación con la que se cumple su recomendación de que el Ayuntamiento clarifique cuál tiene que ser el régimen de conducción de los animales de compañía en los espacios públicos, y se ha manifestado favorable a su conducción sujeta a la persona que es responsable de ellos.

CAPÍTULO 2 CALLE Y CONVIVENCIA

2.1. Transporte público, circulación y vialidad

2.2. Libertad cívica y seguridad ciudadana

2.3. Uso y mantenimiento del espacio público

2.4. Accesibilidad y movilidad personal

En el presente capítulo, la Síndica de Greuges presenta al Consejo Municipal la síntesis de actuaciones de oficio y a instancia de parte efectuadas en este año 2014 en las siguientes materias que tienen como denominador común la utilización del espacio público como parte del hábitat personal de los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona, espacio que tiene que ser la continuidad de su casa y en el que tienen derecho a encontrar un entorno amable, practicable, seguro, tranquilo y sano, pero a la vez vivo y activo.

En cuanto a las materias de que trata el capítulo de calle y convivencia, durante el año 2014 se han recibido 478 quejas.

2.1. Transporte público, circulación y vialidad

A. Transporte público colectivo

B. Circulación y estacionamiento

C. Vialidad y señalizaciones

La Carta Municipal de Barcelona y la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad quieren el equilibrio de la ciudad con una prestación eficaz del servicio de transportes urbanos, que llegue a todos los ciudadanos y ciudadanas, vivan donde vivan; una ciudad que favorezca una movilidad que tenga a la persona que va a pie como destinataria más importante. Barcelona tiene que ser una ciudad segura, con un cuerpo de seguridad atento y cercano al vecindario. Son objetivos de persecución necesaria en las decisiones de la Síndica de Greuges del capítulo 2, que por ello denominamos *calle y convivencia*.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña determina, en relación con los servicios públicos, que todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las administraciones públicas tienen que establecer las condiciones de acceso y los estándares de calidad de dichos servicios, con independencia del régimen de su prestación. Reconoce el Estatuto el derecho de las personas a recibir, por parte de los poderes públicos, un trato imparcial y objetivo en los asuntos que les afectan, y determina que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican. Las condiciones de ejercicio y las garantías de estos derechos tienen que estar reguladas por leyes y determinar los casos en que las administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que dependen de ellas tienen que adoptar una carta de derechos de las personas usuarias y de obligaciones de las empresas y entidades prestadoras.

Es obligación del Ayuntamiento fomentar el uso del transporte público por delante del transporte privado y de los vehículos contaminantes

En concreto, manda el Estatuto que los poderes públicos promoverán políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomente la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas de movilidad reducida, así como impulsar, de forma prioritaria, las medidas destinadas al incremento de la seguridad vial y la disminución de los accidentes de tráfico, con especial incidencia en el ámbito de la prevención, la educación viaria y la atención a las víctimas. En el mismo sentido, la Carta determina que el Ayuntamiento fomentará el uso del transporte público por delante del transporte privado y el uso de vehículos no contaminantes por delante de los que puedan producir algún tipo de contaminación.

Es preciso indicar que la Carta Municipal de Barcelona dispone que la coordinación del servicio de transportes urbanos corresponde al Consorcio Autoridad del Transporte Metropolitano integrado por el propio Ayuntamiento de Barcelona, entre otras entidades. El Consorcio tiene como objetivo articular la cooperación entre las administraciones públicas titulares de los servicios y de las infraestructuras del transporte colectivo del área de Barcelona. Aun así, los vecinos y vecinas de Barcelona tienen derecho a ser protegidos por el Ayuntamiento ante las compañías públicas y privadas prestadoras de servicios públicos.

En materia de movilidad, la Carta reconoce como competencia propia del Ayuntamiento la ordenación del tránsito de las personas y vehículos, lo que incluye la vigilancia y sanción de las infracciones en todas las vías urbanas. En este sentido, se dispone que el Ayuntamiento determinará por reglamento, teniendo en cuenta los niveles de circulación y de morfología de la ciudad, los supuestos en los que los vehículos obstaculicen o dificulten la circulación de los otros vehículos o de las personas o creen problemas de seguridad vial, con el fin de aplicar las medidas cautelares y las sanciones establecidas por las correspondientes normas.

En el mismo ámbito, la Carta de Ciudadanía reconoce que todas las personas tienen derecho a un sistema de movilidad, pública y privada, y a un transporte público de calidad accesible que permita llegar a todas las zonas residenciales, comerciales e industriales, así como a los puntos de interés general del municipio, sistema que tiene que favorecer el desplazamiento en medios poco contaminantes. También indica que el Ayuntamiento tiene el deber de establecer una ordenación de la circulación y del estacionamiento de vehículos de motor compatible con el uso de las vías y plazas para peatones y ciclistas.

En la sección de transporte público y circulación, la Síndica de Greuges ha recibido 242 quejas durante el año 2014.

A. Transporte público colectivo

Las quejas recibidas durante el año 2014 en relación con el servicio de transporte público colectivo mantienen la tendencia al alza de los últimos años. Ahora bien, a pesar

de que en su mayoría se siguen refiriendo a las consecuencias económicas y defectos de procedimiento de los expedientes que derivan del sistema de control del fraude en el uso del transporte público –penalización denominada *percepción mínima* y a la aplicación de sanciones administrativas–, el análisis y la escucha de muchos ciudadanos y ciudadanas han permitido constatar otras problemáticas, vinculadas a la utilización del transporte público. Se pone de manifiesto la falta de garantías de las personas usuarias en la correcta utilización del transporte público y la insuficiente atención personal. Dado que por parte de la principal empresa operadora de transporte de Barcelona (TMB) es preciso que dicha exigencia pueda ser asumida por las personas usuarias del servicio, que a menudo no pueden ni tan siquiera verificar el número de viajes pendientes de que dispone el título, o si este está agotado, dado que no han quedado registrados, por falta de tinta en las canceladoras, los marcajes efectuados, o estos se han impreso superpuestos a los anteriores. Hay que tener en cuenta que, además, determinados títulos solo efectúan un registro numérico de los viajes (T-50/30 por ejemplo) sin que se puedan identificar más datos sobre el trayecto al cual corresponden. Además, hay que considerar que la banda magnética solo mantiene la lectura del último viaje efectuado, lo que imposibilita verificar anteriores desplazamientos.

La Síndica de Greuges cada vez recibe más quejas de personas disconformes con las sanciones impuestas por el personal inspector del transporte público

A dicha situación hay que añadir la falta de personal de atención y control en muchos accesos a la red del ferrocarril metropolitano, aunque exista la posibilidad de contactar con un servicio de atención mediante un interfono. La función de atención y posible control que efectuaba dicho personal, por lo menos el efecto de presencia, ha ido disminuyendo, así como las tareas que desarrollan, dado que últimamente han dejado de ser receptores de los escritos de quejas y reclamaciones vinculadas con el servicio, que solo podrán presentarse mediante Internet o dirigiéndose personalmente a uno de los pocos Puntos de Atención TMB, que se han reducido en número en los últimos años además de ser objeto de modificaciones de emplazamiento y de horarios. En conjunto, le resulta difícil a la ciudadanía la resolución de incidencias o la presentación de quejas o reclamaciones, puesto que hay que tener presente que no todo el mundo dispone de Internet y que muchos trámites –si implican la revisión de un título de transporte o su cambio– tienen que realizarse personalmente.

El transporte público es uno de los servicios de uso y condición más generalista tanto para las personas residentes en la ciudad de Barcelona como para todas aquellas que habitual o temporalmente se desplazan por ella, y que incide de forma directa o indirecta en la organización y las actividades cotidianas o esporádicas de las personas que habitan en la ciudad y las de fuera, lo que motivó la actuación de oficio n.º 1400010, cuyas conclusiones y recomendaciones se presentaron en el Ayuntamiento en el mes de julio de 2014.

Hay que añadir que las quejas presentadas en esta Sindicatura de Greuges de Barcelona en relación con el ámbito del transporte público han ampliado su abanico de casuística en relación con los últimos años. A las disconformidades presentadas por varios ciudadanos y ciudadanas en relación con el uso y los cargos del servicio Bicing, se han añadido las derivadas de la implementación de la nueva red ortogonal, los costes y las condiciones de renovación de los títulos sociales, en especial la T-12, la permisibilidad

del acceso de los perros a las redes del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, el Bus Turístico, y la operativa del servicio de taxi derivada de la aplicación Ubbber, la mayor parte de las cuales están en fase de estudio o análisis por parte de esta Sindicatura en la fecha de cierre del presente informe.

En relación con otras temáticas relativas al servicio de transporte público, la Síndica de Greuges anunció en el Plenario Municipal del 28 de febrero de 2014 que se procedería a efectuar un estudio sobre la equidad en el precio del transporte y la tarificación social. Ahora bien, la adjudicación de la gestión y futura implementación de la T-movilidad ha implicado que la actuación prevista quede a la espera de ser valorada y que en dicho sentido esta Sindicatura haya supervisado las quejas concretas que han sido presentadas.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 13Q1452: penalización por un presunto uso de un título de transporte no válido adquirido en una máquina de venta de la empresa operadora.

El promotor de la queja expuso que le fue exigido el pago de la percepción mínima, de 100 euros de importe, al presentar su T-10, que había sido adquirida en las máquinas de venta de títulos de transporte de la propia empresa operadora. El interventor le indicó que se trataba de un título fraudulento. Es preciso añadir que no se entregó ningún justificante de que le hubieran retirado el título de transporte, aparte del correspondiente en el boletín de exigencia de la percepción mínima.

El interesado presentó alegaciones a la empresa operadora, que fueron desestimadas con la indicación de que “con independencia de que exista intencionalidad fraudulenta o se trate de un fallo humano, cuestión por otro lado difícil de dilucidar, no presentar en el momento de la intervención ningún título correctamente validado que lo autorizara a permanecer en el interior de nuestras instalaciones, incumple el Reglamento de Viajeros de FMB (...)”. El motivo indicado como base de la exigencia de la percepción era discordante (no haber validado no es lo mismo que no presentar ningún título validado).

No procedió a hacer efectivo el pago de la percepción mínima porque no quería asumir un pago que consideraba sin ningún fundamento e injusto. Por dicho motivo, AMB le impuso una sanción de 300 euros de importe, dado que consideró que había cometido una infracción administrativa por un uso indebido del servicio de transporte público.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona emitió una petición de información sobre las circunstancias y los hechos sucedidos y protocolos de actuación y se solicitó a AMB la suspensión de la tramitación del expediente sancionador hasta la emisión de una decisión por parte de esta institución, sin obtener ninguna respuesta al respecto.

Como consecuencia de la revisión de los hechos se informó que la empresa operadora había puesto de manifiesto que la tarjeta utilizada por el interesado era válida si bien tenía un error de impresión.

La Síndica de Greuges estimó en parte la queja presentada dado que no había resultado acreditado que la actuación de TMB en relación con la exigencia de la percepción mínima y revisión del título, así como de las alegaciones presentadas, hubiera sido suficientemente eficiente y eficaz.

Expediente n.º 14Q0728: exigencia de la percepción mínima a una menor. Error de funcionamiento en la canceladora.

La promotora de la queja, madre de la menor objeto de la intervención, expuso su disconformidad por la exigencia de la percepción mínima, así como la insuficiente e incorrecta información y orientación durante el proceso posterior. A raíz de un control de títulos tuvo que presentar su T-Joven, con la que viaja habitualmente. En aquel momento, no llevaba el DNI que acreditara su titularidad, por lo que la menor llamó por teléfono a su madre para explicarle los hechos y poder buscar alguna solución. La madre habló por teléfono con la interventora, que, a

pesar de explicarle que tenía que proceder a la exigencia de la percepción mínima, indicó que mediante la presentación de alegaciones y aportando el DNI podía acreditar su titularidad y le sería retirada la penalización. Ahora bien, a pesar de dichas indicaciones, el agente hizo constar como motivo de exigencia de la percepción mínima, la presentación de un título no validado.

Las alegaciones fueron presentadas, pero la hoja de alegaciones no fue suficientemente rellena por la menor, ni revisada antes de su admisión por parte del personal del Punto TMB con el fin de verificar que figuraran en ella todos los datos básicos y necesarios para su valoración, como son la identificación del medio de transporte, y la estación de acceso y la hora de los hechos. Por consecuencia, y dado que no se pudieron efectuar las oportunas verificaciones, las alegaciones fueron desestimadas. En ningún momento fue consciente, ni fue informada de forma suficiente, de que transcurrido el plazo de 30 días desde la fecha de la intervención, sin haber efectuado el pago del importe exigido o sin haberse producido el archivo del expediente, TMB procedía a remitir la denuncia a AMB, entidad que incoó expediente sancionador con una propuesta de sanción de 300 euros.

Como consecuencia de la demanda de información efectuada desde esta Sindicatura sobre las circunstancias de la intervención, dado que se facilitaron los datos relativos al lugar y hora de validación del título de transporte, TMB efectuó consultas de los equipos de validación, lo que permitió detectar una incidencia que “justificaría el archivo del expediente”. Se indicaba que se daría traslado de dicha información a AMB a los efectos de anulación de la percepción mínima y resolución del expediente sancionador.

La Síndica de Greuges decidió estimar en parte la queja, en relación con la tramitación y gestión del expediente de percepción mínima por parte de TMB y posterior incoación de un expediente sancionador, dado que, a pesar de que finalmente se había procedido a la anulación de la sanción, se consideró que la tramitación, la atención, el procedimiento y la información no habían sido suficientemente efectivos. En relación con la cuantía de la sanción propuesta, la queja fue estimada porque se consideró que AMB no aplica el principio de proporcionalidad en el establecimiento de la sanción.

Las sanciones en el transporte público tienen que fundamentarse en los principios de rigor informativo, eficacia recaudadora, proporcionalidad y seguridad jurídica

VALORACIÓN

La Sindicatura de Greuges considera que la lucha contra el fraude tendría que fundamentarse en unos principios de rigor informativo preventivo, de eficacia recaudadora, de proporcionalidad de las penalizaciones y de seguridad jurídica, y que también tendría que prever otros mecanismos más eficientes que la aleatoria compulsión con interferencia del camino de las personas usuarias del servicio de transporte público y penalizaciones económicas desproporcionadas.

La detección del incumplimiento de las normas de tarifas y uso de títulos comporta habitualmente una penalización de 100 euros, lo que significa el 10.000 % del precio defraudado, y que puede ascender a un 30.000 % si no se paga la percepción mínima en el plazo de 30 días. Se puede afirmar que el caso normal de fraude proviene de la precariedad económica de quien defrauda, pero de forma paradójica la penalización reducida del 50 % (50 euros de pago *ipso facto*) solo beneficia a la persona que viaja sin billete a pesar de llevar encima dicha cantidad; además, frecuentemente, quien no tiene disponibilidad económica tampoco pagará la percepción ni la multa. Por todo ello, considera la Síndica de Greuges que es preciso repensar el sistema de control del fraude.

Estas personas infractoras no son las que piden el amparo a la Síndica de Greuges, sino aquellas que invocan porque sienten que se ha producido una injusticia. Las quejas

presentadas, más allá de una cuantificación, han sido y son significativas por los hechos y las circunstancias expuestas de diversa tipología, y confluyen, de forma mayoritaria, en la inexistente voluntad de defraudar y en la dificultad de tener que probar su inocencia sin garantía procedimental frente a unos agentes interventores investidos del principio de presunción de veracidad.

La atención e información recibidas desde el momento de la intervención hasta la resolución de las estimaciones y/o incoación de expediente sancionador para muchas personas significa un proceso confuso y lleno de informaciones contradictorias, del que puede depender la incoación de un expediente sancionador de hasta 600 euros de importe. En especial, la información relativa al plazo de 30 días para hacer efectivo el pago de la percepción mínima, aparte de la posibilidad de efectuar el pago del importe de los 100 euros exigidos, con una reducción del 50 % de su importe en el mismo momento de la intervención, no está suficientemente explicitada a los ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, es preciso recordar que la normativa vigente de aplicación no prevé un tratamiento diferenciado de las infracciones, ni atendiendo a la intencionalidad –reincidencia– ni a las condiciones personales del sujeto a los efectos de un tratamiento específico, como por ejemplo en caso de minoría de edad, ni durante el procedimiento de exigencia y gestión de la percepción mínima, ni en el posterior procedimiento sancionador.

Muchas quejas por sanciones en el transporte público son por actos involuntarios, olvidos de la documentación y errores de las canceladoras

1) Hechos y circunstancias que motivan las quejas

La mayoría de las personas que presentaron una queja a la Síndica de Greuges de Barcelona habían puesto de manifiesto su disconformidad (sobre todo en relación con la actuación de TMB) por la exigencia del importe de la percepción mínima en circunstancias que eran consecuencia de actos involuntarios y/o con una falta de conciencia de haber efectuado una actuación intencionada con una voluntad defraudadora, así como por el desconocimiento de las normas de uso de los títulos y de la normativa penalizadora que regula el uso indebido –en especial sobre la imposibilidad de acogerse al pago bonificado en el momento de la intervención, y también por situaciones derivadas de defectos de funcionamiento de las canceladoras y/o del registro de marcajes.

La mayoría de los ciudadanos y ciudadanas, antes de acudir a la Síndica de Greuges de Barcelona, se habían dirigido a las empresas operadoras –mayormente TMB– a los efectos de exponer su versión de los hechos y circunstancias, incluso aportando documentación, y haciendo alegaciones, pero estas les habían sido desestimadas. Manifestaban estas personas, en general, que las respuestas e informaciones facilitadas resultaban poco esclarecedoras de sus derechos y deberes como personas usuarias de un transporte público colectivo.

Los hechos y circunstancias más significativos, objeto de disconformidad por parte de los ciudadanos y ciudadanas, como consecuencia de la exigencia de la percepción mínima han sido:

- a) La imposibilidad de presentar la documentación acreditativa del uso del título de transporte utilizado, en un momento posterior a la intervención de control efectuada, lo que incluye tanto los títulos de tarificación social como los títulos integrados y personalizados (T-joven, T-mes, T-trimestre, T-12) que han sido objeto de exigencia de la percepción mínima a pesar de haber validado el billete.
- b) Problemas vinculados a la validación del billete y la falta de comprobación del funcionamiento de las canceladoras en presencia de la persona usuaria, sobre todo en el caso del autobús, donde el personal interventor dispone de títulos de prueba.
- c) Falta de información sobre la posibilidad de acogerse al pago con una reducción del 50 % en el momento de la intervención y sobre la posibilidad de hacerlo efectivo por no disponer del dinero para proceder al pago en metálico, lo que comporta la pérdida de la reducción. Se constata que no consta en los carteles informativos de TMB ninguna referencia al respecto.
- d) Pago de la percepción sin posibilidad ni de acogerse a la bonificación ni de tener conocimiento de la tramitación del expediente, por parte de los padres y madres de menores, con la detección de protocolos de actuación diferenciados en función de la empresa operadora.
- e) La falta de identificación de las personas usuarias que se acogen al pago reducido en el momento de la intervención –lo que no permite la detección de conductas reincidentes y que imposibilita la presentación de alegaciones.
- f) Falta de información sobre el procedimiento de la percepción y presentación de alegaciones. Ni en el boletín que se entrega en el momento de la intervención ni en la posterior carta informativa se indica la posibilidad de formular alegaciones para exponer las posibles disconformidades.
- g) Dificultad de comprensión y lectura del boletín que se entrega en el momento de exigir la percepción mínima dado su formato, entendiéndose que, en esencia, se convierte en la notificación de la exigencia de una cuantía económica sobre la que se sustenta todo el posterior proceso.
- h) Desconocimiento de ciertas condiciones de uso de los títulos de transporte (por ejemplo, tiempo de permanencia en el metro).
- i) Uso de títulos presuntamente fraudulentos. A finales de 2013 y en el decurso del año 2014 han surgido nuevas problemáticas relacionadas con la exigencia de percepciones mínimas a personas que hacían un uso de títulos de transporte presuntamente fraudulentos, en principio adquiridos en puntos de venta habilitados. También ha sido confirmada la existencia de títulos recodificados o con errores de impresión por parte de las propias máquinas de venta de títulos de transporte, que generan la actuación del personal interventor cuando son detectados.
- j) Expedientes sancionadores. Cada vez han sido más frecuentes las consultas y quejas en relación con la gestión de expedientes sancionadores incoados por el Área Metropolitana de Barcelona a denuncia de TMB, tanto en relación con el procedimiento (defectos de notificación) como en relación con el importe de la sanción.
- k) Últimamente se han presentado consultas y/o quejas en relación con el pago de los 100 euros de importe de la percepción mínima, cantidad difícil de asumir para algunas economías si no es de forma fraccionada o dando más margen de tiempo para hacer efectivo su pago. Hay que tener presente que el hecho de no hacer efectivo este pago comportará una sanción económica de mayor importe.

Los expedientes ilustrativos recogen algunas de las situaciones detalladas.

El primer caso expuesto pone de manifiesto la necesaria revisión con profundidad de las características de los títulos y de las condiciones que los determinan como presuntamente fraudulentos dado que, en función de la causa detectada, sobre todo si no es debida a una manipulación intencionada o a defectos de emisión sobrevenidos del propio título, se originará uno u otro tratamiento a los efectos de la persona intervenida, así como las correspondientes consecuencias económicas y de procedimiento que se deriven de ello.

Es preciso indicar que la prueba en defensa de los intereses de la persona intervenida queda en manos de la empresa operadora, lo que puede generar indefensión, por el hecho de que las personas usuarias, generalmente, no disponen del título, ni de unos datos básicos de identificación de este, ni habitualmente un justificante de adquisición del título de transporte, dado que como mucho lo pueden haber comprado mediante una tarjeta bancaria, pero a menudo son ventas que, dado su importe, se realizan en pequeños establecimientos y en efectivo sin ningún recibo. Estas circunstancias han podido ser constatadas mediante algunos expedientes supervisados, como es el caso de los 13Q1214, 13Q0307 y 13Q0255, entre otros.

En el caso referido de la menor de edad, la interventora dio a su madre la posibilidad de acreditar mediante la presentación de alegaciones la titularidad de la T-joven, en la que constaba el número del DNI de la titular. Ahora bien, la exigencia de la percepción mínima se gestionó por falta de validación del título de transporte, a pesar de que la menor aseguró haber efectuado el marcaje de su título, lo que comportó la apertura de las puertas de acceso a la red del metro. El escrito de alegaciones fue presentado por la propia chica, circunstancia legamente permitida, pero no recibió la atención que debería haber requerido por parte del personal del Punto de Atención que la atendió, porque debería haberse revisado la indicación de los datos básicos, como el lugar y hora de acceso a la red del metro, y más cuando eran datos determinantes para la explicación y valoración de sus alegaciones, a los efectos de acreditar su validación. Dado que faltaban estos datos, en lugar de ser requeridos para proceder a la correcta verificación de los hechos expuestos, se procedió a la desestimación de las alegaciones basándose en la imposibilidad de verificación de los hechos por ausencia de ellos. La madre de la menor siguió un periplo de visitas y contactos con diferentes servicios a los efectos de defender la actuación de su hija, que le reiteraba y aseguraba haber marcado su billete. Hay que añadir que la T-joven es un título que permite trimestralmente un número de viajes ilimitado, por lo que, una vez verificada su titularidad, la propia característica del título de transporte no daba lugar a ser objeto de un expediente con intencionalidad de defraudar económicamente en el uso del servicio de transporte. Otra cosa es la necesidad de las empresas operadoras de justificar el número de marcajes que se realizan a los efectos de cómputos de usos y económicos.

En este caso, la falta de requerimiento de los datos a los efectos de corregir el escrito de alegaciones comportaba que, dado que se habían desestimado las alegaciones y no se había hecho efectivo en el plazo de 30 días el pago de la percepción mínima, desde TMB se efectuara la denuncia del expediente a AMB para valorar la incoación de un expediente sancionador, incoado sobre la base de una posible duda razonable en relación con la validación del título de transporte. La posterior demanda de información efectuada desde la Sindicatura permitió facilitar a TMB el lugar y hora de acceso a la red de transporte y verificar que en aquel momento constaba registrada una incidencia

relativa al funcionamiento de las canceladoras que justificaba la versión de los hechos de la menor y que no se hubiera producido el marcaje del título de transporte.

Además, se pone de manifiesto que, a pesar de que los y las menores de edad tengan legalmente reconocido el derecho de actuar sin el apoyo de una persona adulta en defensa de sus intereses, requieren una especial atención, así como otras personas mayores o discapacitadas que por sus características lo puedan necesitar. Estos expedientes reflejan el procedimiento desde el momento de la intervención hasta la imposición de una sanción y esclarecen cómo una adecuada acción en su momento por parte del personal de TMB habría permitido la verificación de la manifestación de la persona interesada en relación con las características del título en un caso y de la validación de los títulos en el otro. Y habría ahorrado gestiones y una serie de problemas a las propias personas interesadas y a terceras personas.

Los dos expedientes ponen de manifiesto que ni por parte de las empresas operadoras ni de AMB se tiene en cuenta de forma prevalente la presunción de inocencia, ni se da margen de credibilidad suficiente a las manifestaciones realizadas por las personas promotoras de las quejas que se han sentido mal informadas, indefensas y sin mecanismos de prueba para acreditar sus manifestaciones que, en función del caso, quedan únicamente en manos del buen criterio de las empresas operadoras del servicio.

2) Las medidas que se aplican. Percepción mínima y sanciones administrativas de contenido económico

La Ley 7/2004, modificada por la Ley 26/2009, de Medidas Fiscales, Financieras y Administrativas, en el artículo 52 define los supuestos en los que un pasajero o pasajera incurre en un uso indebido del servicio de transporte público. Entre otros supuestos se define el caso en el que una persona viaja sin billete o con un título de transporte no validado, circunstancia que genera que el personal de la empresa operadora requiera a la persona usuaria el abono de la percepción mínima correspondiente, con una reducción del 50 % en caso de pago inmediato. Es preciso indicar que el importe de dicha percepción mínima se estableció en su momento en 50 euros, pero fue revisado mediante la Resolución TES/3013/2011, de 21 de diciembre, de Actualización de la Cuantía de la Percepción Mínima y se estableció un importe de 100 euros dado el tiempo transcurrido desde la determinación de la cuantía de la percepción y muy especialmente, tal y como define la propia Resolución, con el objetivo de reforzar su carácter disuasorio. Ahora bien, el mismo artículo en el punto 3.2.b prevé que en caso de falta de identificación los y las agentes puedan requerir a la persona usuaria que abandone el medio de transporte o las instalaciones.

El artículo 52 de la Ley, en su punto 2, describe las diferentes circunstancias que son objeto de considerar cuando un pasajero o pasajera hace un uso indebido del transporte público de forma que diferencia:

- Viaja sin billete o con un título de transporte no validado.
- Viaja con un título de transporte que no es válido para las características del trayecto o de la persona usuaria.
- Viaja con un título de transporte integrado validado al inicio del desplazamiento pero no validado en el transbordo.
- Viaja utilizando un título de transporte manipulado o falsificado.

A continuación, el punto 3 indica las medidas a adoptar en función de la situación detectada, de forma que para los supuestos de las letras *a)*, *b)* y *c)* son la exigencia de la percepción mínima en los términos antes indicados o la salida de las instalaciones en caso de que se niegue a hacer efectivo el pago y/o a identificarse.

El punto 4 del mismo artículo se refiere a las circunstancias descritas en la letra *b)*, cuando estas se detectan a raíz de la identificación y verificación de las condiciones de uso del título de transporte. Dispone que: “En caso de que, con la identificación previa del usuario o usuaria, se compruebe que se trata de un título de transporte que no es válido a causa de sus características, o cuando la persona se niegue a identificarse y, por lo tanto, no se haya podido comprobar dicho aspecto, el personal de intervención tiene que retener el título y depositarlo en un lugar que se determine para que la persona titular, con la previa acreditación pueda retirarlo.”

El punto 5 hace referencia explícita a las circunstancias recogidas en la letra *c)* –caso de transbordo– a las que da un tratamiento económico diferenciado.

El punto 6 hace referencia concreta a aquellas situaciones en las que se detecta a un pasajero o pasajera haciendo uso de un título de transporte manipulado o falsificado, e indica que: “En caso de que se viaje utilizando un billete o título de transporte que presente indicios de haber sido manipulado o falsificado, el personal de la empresa operadora tiene que retener el billete o título de transporte y tiene que requerir a la persona usuaria que se identifique a los efectos de cursar la correspondiente denuncia. Posteriormente hay que indicar a la persona usuaria que abandone el vehículo o las instalaciones del servicio. Si la persona usuaria se niega a identificarse, el personal de la empresa operadora tiene que solicitar el auxilio del personal de seguridad o de los agentes del orden público para que la identifiquen, sin perjuicio de la facultad de requerir a la persona usuaria que abandone el medio de transporte o las instalaciones.”

La Síndica de Greuges cree que es preciso proceder a la identificación preventiva de la persona que podrá ser objeto de una denuncia

Se entiende que el diferente tratamiento puede responder a la necesaria verificación de las circunstancias y origen de la posible manipulación o falsificación. Por dicho motivo, en opinión de esta Sindicatura, habría que proceder a la identificación preventiva de la persona que podrá ser objeto de la correspondiente denuncia, lo que no excluye la posible exigencia de la percepción o el inicio de actuaciones judiciales dado que puede tratarse de un ilícito penal. Además, el diferente tratamiento de los diferentes supuestos también puede responder al hecho de dotar de garantías el procedimiento de exigencia de la percepción mínima, dado que, si bien los otros supuestos de uso irregular del título de transporte pueden ser responsabilidad del propio pasajero o pasajera (hacer uso de un título que no corresponde, viajar sin título, no validar en todo el trayecto o en un transbordo), en el caso del uso de un título manipulado o fraudulento la aplicación del principio de presunción de inocencia da lugar a acreditar el conocimiento por parte de la persona usuaria de las fraudulentas características del título y/o su intervención en el proceso de manipulación.

En conclusión, el tratamiento del fraude se fundamenta en la aplicación de una exigencia económica, la percepción mínima o, en función de las circunstancias que determinen los y las agentes en la salida del medio de transporte o de las instalaciones,

con independencia de las posibles denuncias que puedan derivar de la detección de situaciones de falsificación de títulos que pueden incurrir en ilícitos penales; pero no está acreditada la eficacia ni la eficiencia del sistema. Como muestra solo hay que recordar la información de TMB (*La Vanguardia* 17 de mayo de 2012) de que 40.000 personas viajan diariamente en el metro de Barcelona sin pagar, y el reconocimiento de que el número de reclamaciones revisadas superó los 10.000 pliegos en el año 2013.

Desde esta Sindicatura, como consecuencia de las reiteradas quejas y consultas presentadas por los ciudadanos y ciudadanas, se han emitido anteriormente diversas y reiteradas recomendaciones al Ayuntamiento para que las tenga en cuenta en el ejercicio de sus competencias sobre las empresas operadoras de la red de transporte público de Barcelona y las administraciones competentes (Área Metropolitana de Barcelona y Autoridad del Transporte Metropolitano), las cuales, en esencia, se han centrado en los criterios de aplicación de la percepción mínima, así como en la revisión de los protocolos de intervención a los efectos de diferenciar el tratamiento del fraude de otras circunstancias puntuales.

La función supervisora en las quejas del transporte público se ha visto condicionada por la falta de colaboración de AMB

Desde la Sindicatura se quiere poner de manifiesto que, si bien se produce una buena colaboración con TMB en la resolución y consulta de situaciones concretas, la función supervisora ha sido condicionada por AMB, por una falta de suficiente colaboración en la respuesta a las demandas de información y obtención de documentación a pesar de que se interviene a petición de la persona interesada en el expediente.

Por dicho motivo, se han formulado una serie de recomendaciones a la representación municipal del Ayuntamiento de Barcelona en TMB, AMB y ATM con el fin de modificar la conceptualización de la percepción mínima, regular y adecuar los procedimientos de gestión y tramitación para estos colectivos, así como establecer medidas alternativas, con finalidad educativa, para la satisfacción de la deuda. A pesar de la falta de respuesta efectiva, es preciso comentar que recientemente desde ATM se ha informado a esta Síndica de Greuges que está en trámite el anteproyecto de modificación de la normativa vigente, es decir la Ley 7/2004, de Medidas Fiscales y Administrativas, modificada por la Ley 26/2009, donde se encuentran establecidas las diferentes penalizaciones derivadas del uso indebido del servicio de transporte público colectivo, lo que hace pensar que mejorará el tratamiento normativo y ampliará las garantías del procedimiento.

B. Circulación y estacionamiento de vehículos a motor

Durante el año 2014 se ha tramitado el Plan de Movilidad Urbana 2013-2018 de la ciudad de Barcelona (pendiente de aprobación definitiva) que ha contado en su elaboración con una amplia participación a través del Pacto por la Movilidad y con los siguientes objetivos como telón de fondo:

- Pacificar calles.
- Cumplimiento de parámetros normativos de calidad ambiental.
- Reducción del ruido causado por el tráfico rodado.
- Reducción de víctimas de tráfico.

- Incremento del espacio vial destinado a las personas que van a pie.
- Reducción de la circulación del número de vehículos privados.

Las actuaciones vinculadas al vehículo privado en el Plan se centran en seis áreas prioritarias de actuación: la red básica de circulación, cambio modal y aumento del índice de ocupación de los vehículos, vehículos sostenibles y seguros, gestión del estacionamiento, divulgación de la movilidad sostenible y segura, y la moto (que desgraciadamente se ha convertido en uno de los puntos negros por lo que se refiere a la seguridad vial en nuestra ciudad).

Si nos centramos, pero, en la actuación de esta Sindicatura por lo que se refiere a las quejas sobre circulación y estacionamiento de vehículos en la ciudad, estas se refieren de forma prioritaria a los desacuerdos con las sanciones de tráfico. La potestad sancionadora que sobre el tráfico ejerce la autoridad municipal tiene como finalidad prioritaria proteger la seguridad vial de la ciudadanía. Desgraciadamente dicha actuación no siempre es percibida así por la ciudadanía, por lo tanto es preciso reforzar todas aquellas actuaciones encaminadas a sensibilizar y difundir la seguridad vial como mejor instrumento preventivo de la siniestralidad. Si bien en nuestra ciudad no nos encontramos con graves problemas de circulación de tráfico, sí es verdad que la convivencia entre las personas que van a pie y las personas que utilizan medios de transporte como el coche, la moto y la bicicleta a menudo es bastante complicada, y la mejor forma de evitar los accidentes es reforzar la educación vial de la ciudadanía.

Muchas de las quejas de tráfico son por la falta de garantías que puede presentar el procedimiento sancionador

Un elevado número de quejas que tramita esta Sindicatura con referencia a las infracciones en materia de tráfico se centran en la falta de garantías que puede presentar el procedimiento sancionador. Así, por ejemplo, numerosas quejas son sobre el sistema de notificaciones que sigue el Instituto Municipal de Hacienda y sobre el cual esta Sindicatura ya se pronunció en un informe monográfico realizado en fecha de 28 de diciembre de 2012. O por la falta de prueba suficiente en la comisión de la infracción, lo que puede suponer una vulneración de la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Hay que destacar que muchas de las personas que se han dirigido a esta Sindicatura para presentar una queja por una sanción de tráfico ya habían abonado el importe en el periodo bonificado, y lo justifican en el alto importe de algunas sanciones y que su situación económica no les permitía correr el riesgo de que posteriormente sus alegaciones no fueran estimadas y no pudieran acceder a la bonificación, a pesar de que piensan y defienden que la denuncia no era correcta. Estas quejas han sido admitidas a trámite, a pesar de que el pago voluntario de la multa en el momento de notificación de la denuncia comporta la renuncia a presentar alegaciones y la finalización del procedimiento sin necesidad de dictar resolución expresa y también su firmeza en vía administrativa. Pero la función de la Síndica de Greuges es comprobar el buen funcionamiento de la Administración, y si se han producido agravios a las personas administradas; en función de su pronunciamiento y las consiguientes recomendaciones, la Administración municipal puede revisar de oficio las resoluciones dictadas o promover cambios en las ordenanzas.

La actuación de la grúa municipal sigue siendo un motivo recurrente de descontento entre la ciudadanía. Muchas veces, a pesar de reconocer la infracción en el estacionamiento, no entienden que ello suponga también la retirada del vehículo por parte de la grúa municipal, que es vivida por la gente no como un servicio que facilita la movilidad y fluidez del tráfico en nuestra ciudad sino como una actuación municipal recaudadora encubierta. La ciudadanía asocia la retirada del vehículo con la idea de que la ubicación de su vehículo constituya un grave impedimento para la circulación y estacionamiento de otros ciudadanos y ciudadanas. Nuestra Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos, en el momento de concretar en qué casos se entiende que nos encontramos en circunstancias de originar un grave peligro o perturbaciones en la circulación de vehículos, enumera en su artículo 64 una lista de casuística muy amplia y específica (más de 19 situaciones) que a la práctica comporta que, si se tiene el coche estacionado incorrectamente, lo más seguro es que nos encontraremos también en alguna de las casuísticas que enumera la Ordenanza y que habilitan la actuación de la grúa municipal.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 14Q0181: desconocimiento de dos sanciones en materia de tráfico al serle notificadas las provisiones de apremio.

El ciudadano que presentó la queja pedía la intervención de la Síndica de Greuges de Barcelona por disconformidad con el sistema de notificaciones de las sanciones de tráfico. Recibió las notificaciones de inicio del procedimiento de apremio de los expedientes pero no recibió las notificaciones de las denuncias, por lo que manifestaba no haber podido beneficiarse de la reducción del 50 % por pago dentro del plazo de los 20 días naturales.

La queja se estimó porque el Ayuntamiento informó que efectivamente las notificaciones correspondientes a las denuncias fueron intentadas en un antiguo domicilio del ciudadano que no coincide ni con el que figura en los registros de la Dirección General de Tráfico (DGT) ni con su domicilio de empadronamiento en la ciudad de Barcelona.

Tal y como ya se dejó dicho en la actuación de oficio [de 28 de diciembre de 2012 n.º 12O0083] sobre el procedimiento de notificaciones utilizado por el Instituto Municipal de Hacienda (IMH) en materia de procedimientos sancionadores y de cobro por vía ejecutiva derivados de denuncias en materia de tráfico, el primer criterio utilizado para determinar la dirección de notificaciones es el de *mejor domicilio*, y se considera este aquel en el que se haya realizado con éxito la última notificación con el resultado de notificación en mano o ausente. El criterio de *mejor domicilio* utilizado por el IMH obtiene un mayor número de notificaciones con éxito dado que los ciudadanos y ciudadanas no son especialmente diligentes en cumplir con la obligación de informar a la DGT del cambio de dirección del vehículo y/o conductor o conductora si no es que se inscribe una nueva compra. Sin embargo, este criterio tiene el riesgo, para el IMH, de que, dado que no se sigue el criterio preferente que figura en la Ley de Seguridad Vial o si después no realiza nuevas indagaciones tal y como establece la jurisprudencia, los intentos de notificación quedan sin efecto, tal y como ha sido este caso.

Expediente n.º 14Q0326: disconformidad de una ciudadana con la sanción que se le impuso por estacionar haciendo uso de una tarjeta para personas discapacitadas no auténtica en una zona de personas discapacitadas.

La persona promotora de la queja, sancionada por hacer uso de una tarjeta para personas discapacitadas no auténtica en una zona de personas discapacitadas, había visto desestimadas sus alegaciones y su posterior recurso y se había iniciado el expediente ejecutivo. La denuncia de la infracción había sido realizada por la Guardia Urbana, que únicamente hacía referencia a la tipificación de la presunta infracción cometida sin acompañarla de ninguna otra prueba ni informe del agente ni prueba fotográfica de la infracción.

Desde la Sindicatura se estimó la queja dado que se valoró que no había sido suficientemente probada y debidamente acreditada la comisión de la infracción. Los procedimientos sancionadores tienen que respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras esta no se demuestre y, si bien el artículo 75 de la Ley de Seguridad Vial establece que las denuncias formuladas por los y las agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico tienen que dar fe, excepto prueba en contra, de los hechos denunciados y de la identidad de las personas que los hubieran cometido, así como, si procede, de la notificación de la denuncia, todo ello es sin perjuicio del deber de los y las agentes de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado. Si bien la denuncia realizada por el agente de la autoridad en cuanto a la apreciación de los hechos se entiende que se realiza de forma real, objetiva e imparcial y sirve para dar eficacia probatoria al procedimiento sancionador, ello no significa, tal y como ha recogido la jurisprudencia, que en todos los casos la denuncia del agente constituya prueba plena. Existen infracciones en las que no es posible obtener otro medio probatorio diferente de la denuncia porque la instantaneidad y fugacidad del hecho constatado impide que pueda ser comprobado de otra forma, pero existen infracciones que pueden ser fácilmente probadas por otros medios. En este caso concreto, nos encontramos con un vehículo estacionado, pero no consta en el expediente sancionador que se acompañe la denuncia de ningún otro medio de prueba que fácilmente se hubiera podido aportar, como por ejemplo una fotografía. En estos casos, hay que negar el carácter de prueba plena a la sola declaración testifical del agente, dado que si se entendiera de otra forma supondría establecer una presunción *iuris et de iure* a los efectos de la certeza de lo informado por el agente y ello sería contrario a la presunción de inocencia, que permite que la denuncia de un o una agente o de una persona del funcionariado público pueda ser desvirtuada por prueba contraria (presunción *iuris tantum*) o incluso por ausencia de otra prueba, como es este caso concreto.

El Instituto Municipal de Hacienda, atendiendo a la recomendación de esta Síndica de Greuges y a falta de informe del agente denunciante sobre las circunstancias concurrentes en el momento de los hechos, lo que le permitió afirmar que la tarjeta que había en el interior del vehículo era una fotocopia, entiende que la infracción no ha sido suficientemente acreditada en la tramitación del expediente.

C. Vialidad y señalizaciones

1. Área Verde de Estacionamiento

Durante este año hemos recibido quejas referentes a sanciones por estacionamiento en las plazas exclusivas de vecinos y vecinas del Área Verde sin tener derecho a ello. Mucha gente de fuera de Barcelona que accede al centro de la ciudad, donde se encuentran ubicadas la mayoría de las zonas con plazas exclusivas de vecinos y vecinas, confunde estas plazas con las plazas verdes prioritarias de residentes, a pesar de que la señalización vertical así lo indique porque el color verde de esta, como también de la señalización horizontal, provoca confusión en los ciudadanos y ciudadanas no residentes en estas zonas.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0534: desacuerdo porque la grúa municipal se hubiera llevado su vehículo y haber sido sancionada por tenerlo estacionado en una zona exclusiva de residentes.

La promotora de la queja reside en una población fuera de Barcelona y manifestó su disconformidad sobre la regulación del Área Verde de Barcelona. Estacionó su vehículo en la calle Comerç. Es una calle de Zona Verde, y se dirigió a la máquina que indicaba que al mediodía era de pago y sacó el preceptivo tique. Estuvo poco menos de una hora y cuando volvió no encontró su vehículo porque se lo había llevado la grúa municipal. Al entrar después en la página web municipal, se enteró de que existen dos zonas verdes: una de uso preferente y otras de uso exclusivo, y tuvo conocimiento de que no tenía derecho a estacionar allí pero no entiende por qué esta información no se facilita en la máquina (dado que solamente consta la palabra “exclusivo” en algunos carteles de la Zona Verde, que no están en toda la calle) y se aseguran así de que todo el mundo lo entienda y tampoco no entiende por qué la máquina facilita un tique si no son residentes o cómo puede ser que dicha área para residentes no se diferencie de forma clara de otra manera.

Las zonas de aparcamiento exclusivas para residentes se ubican con buen criterio en los barrios con más déficit de plazas para el vecindario

Esta Sindicatura considera que –con buen criterio– las zonas exclusivas de residentes se ubican en barrios o parte de barrios donde las plazas de estacionamiento son altamente deficitarias para el vecindario y por ello requieren una protección especial. Si bien existe la señal vertical específica que existe en el tramo de estacionamiento de la calle y que tienen que consultar todas las personas que estacionan en las zonas verdes ya sean estas exclusivas de residentes o no, y que es donde se especifican las normas de funcionamiento de cada Zona Verde en concreto, se estimó en parte la queja y se recomendó a la Concejalía de Movilidad que estudiara una modificación de la señalización horizontal del Área Verde especial para las plazas exclusivas de vecinos y vecinas, como podría ser la identificación con otro color que se asociara más fácilmente con la prohibición de estacionar si eres vecino o vecina residente de la zona.

Por ello, esta Sindicatura valora que es preciso un nuevo replanteamiento de la señalización de las áreas verdes exclusivas para el vecindario, dado que se considera que la información no es suficientemente clara y puede inducir a error, especialmente a las personas foráneas.

2. Circulación de bicicletas

Otro tema importante que preocupa a la ciudadanía en cuanto a la movilidad de la ciudad es la circulación de las bicicletas. En el mes de diciembre de 2011 esta Sindicatura presentó un estudio de oficio sobre la implantación de la bicicleta en la ciudad de Barcelona en el que se hacía eco de la preocupación que el uso de la bicicleta generaba entre la ciudadanía y los diferentes colectivos implicados (transeúntes, personas que conducen un coche o una moto y ciclistas). Este estudio concluía con una serie de recomendaciones que comprendían la mejora de la implantación del uso de la bicicleta en la ciudad (plan de infraestructuras, señalización, carriles bici...), así como medidas de educación vial, vigilancia y sanción de las infracciones. También se planteaba potenciar el registro de bicicletas para su identificación y para disuadir de los robos, incentivar que los y las ciclistas dispusieran de una póliza de seguros y el incremento de estacionamientos de bicicletas, entre otros.

Tres años más tarde, no se ha avanzado demasiado en estas líneas; si bien el número de quejas formalizadas ha sufrido un descenso, esta Sindicatura ha captado que el uso de la bicicleta en Barcelona sigue siendo un tema de preocupación y que genera debate entre la población. En especial entre personas que van a pie y ciclistas y entre ciclistas y personas que circulan con vehículos motorizados. Un colectivo siente vulnerados sus derechos de desplazamiento respecto del otro. Hay que recordar que el Plan de Fomento de la Bicicleta, de julio de 2012, reconocía un cambio de modelo en los desplazamientos ciclistas, que en el año 2011 se estimaban alrededor de 118.151 entre bicicletas privadas y las correspondientes al servicio Bicing. Preveía cuatro ejes de trabajo (actuaciones carril bici, medidas de choque, modificación del artículo 14 de la Ordenanza de Circulación, infraestructuras para el aparcamiento de bicicletas), e indicaba un calendario de actuaciones.

Vilà ha abierto una actuación de oficio para conocer la evolución de las medidas de implantación del uso de la bicicleta en la ciudad

Por dicho motivo, esta Sindicatura abrió en octubre de 2014 una actuación de oficio para conocer la evolución de las medidas de implantación del uso de la bicicleta en la ciudad, la inversión realizada y la actividad educativa y sancionadora que se ejerce, conocer aquellos aspectos que dificultan su adecuación, así como conocer las propuestas de mejora a plantear por parte de la Administración municipal. Ello es necesario porque mientras se constata una falta de educación vial por parte de un buen número de ciclistas y una tolerancia generalizada o una falta de control sobre las infracciones por parte de la Guardia Urbana también al mismo tiempo se tiene conocimiento de otras intervenciones sancionadoras esporádicas y de sorpresa por agentes no uniformados por contravenciones irrelevantes.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 13Q1205: queja por la circulación de bicicletas por un tramo de acera de la Gran Vía de les Corts Catalanes.

La persona promotora de la queja expuso su disconformidad por la falta de señalización del carril bici entre la Gran Vía de les Corts Catalanes a la altura de la avenida del Carrilet, donde finaliza, y la rambla Badal, donde se vuela a señalar, siguiendo la plaza Cerdà hasta llegar al término municipal de L'Hospitalet de Llobregat. Ello comporta que los vecinos y vecinas de la manzana de casas situada en la Gran Vía de les Corts Catalanes entre la rambla Badal y la avenida del Carrilet (lado montaña) sufran una frecuencia de paso de ciclistas por la acera que puede originar daños, dado que existen espacios con poca anchura. En dicha travesía existe una parada de bus en donde paran varias líneas, así como la terraza de un bar, por lo que los y las ciclistas circulan muy cerca de los accesos a las viviendas, lo que genera inseguridad a los vecinos y vecinas, que tienen que vigilar cuando salen de sus inmuebles. Dicha situación ha sido puesta en conocimiento del Ayuntamiento en varias ocasiones pero no se visualiza ninguna mejora. Además el itinerario recomendado desde el Bicing evita este tramo desviando la circulación por detrás de la manzana de casas con una prolongación del trayecto que no es reconocida ni aceptada por los y las ciclistas.

Este es un caso ilustrativo de las muchas deficiencias existentes en la red de carriles bici, en el que no se aprecia que sea una prioridad para el Ayuntamiento en las obras de movilidad.

2.2. Libertad cívica y seguridad ciudadana

A. Libertad cívica

B. Mediación y convivencia

C. Seguridad ciudadana

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

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

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

En la sección de libertad cívica y seguridad ciudadana, la Síndica de Greuges ha recibido 141 quejas durante el año 2014.

A. Libertad cívica

Una de las preocupaciones importantes de la ciudadanía es la restricción de los derechos fundamentales de las personas y las libertades cívicas, derechos básicos en cualquier estado democrático de Derecho. La CE establece que España es un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como uno de sus valores superiores la libertad. En el artículo 17 garantiza simultáneamente los derechos a la libertad y a la seguridad.

El Estatuto de Autonomía otorga a la Generalitat la competencia en materia de seguridad pública y la ordenación de las policías locales (art. 164). La Carta Municipal de Barcelona establece que corresponde al Ayuntamiento de Barcelona colaborar en la función de policía de seguridad ciudadana y que las funciones tienen que desarrollarlas la Guardia Urbana, sin perjuicio de las que correspondan a otras fuerzas y cuerpos de seguridad. La Ley 16/1991, de Policías Locales, regula los principios básicos de la actuación de las policías locales y establece que estas ejercerán sus funciones con absoluto respeto a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico (art. 10).

La Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona (OMC) prohíbe hacer un uso impropio de los espacios públicos y sus elementos, de forma que impida o dificulte la utilización o el disfrute para el resto de personas usuarias. El objetivo principal de la OMC es preservar el espacio público como lugar de convivencia. La norma prohíbe usar el mobiliario urbano para la práctica del monopatin o similares cuando se ponga en peligro su deterioro. También dispone que todas las medidas sancionadoras de las autoridades que puedan afectar a los y las menores tienen que atender principalmente el interés superior de estos y que se podrán sustituir las sanciones pecuniarias por medidas correctoras, como la asistencia a sesiones formativas, trabajos para la comunidad o cualquier otro tipo de actividad de carácter cívico. El Decreto de Alcaldía de 10 de noviembre de 2013 aprobó la Ordenación y el Catálogo de medidas alternativas a las sanciones económicas. Las medidas alternativas a las multas se pueden adoptar solamente cuando las sanciones a sustituir lleven una causa de infracciones leves y no afecten a terceras personas.

Las sanciones a menores que infringen la Ordenanza de Convivencia se pueden sustituir por medidas correctoras de carácter cívico

La Ley 11/2014, de 10 de octubre, para Garantizar los Derechos de Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgéneros e Intersexuales para Erradicar la Homofobia, la Bifobia y la Transfobia, aprobada por el Parlament de Catalunya, representa un avance en la defensa de los derechos y un reconocimiento a la lucha de los colectivos y personas afectadas, a pesar de que sería deseable que no hubiera necesidad de tener que regularlo porque ello significaría que la situación estaría normalizada.

La Carta de Ciudadanía regula el acceso de las personas a los servicios públicos y a una buena Administración municipal, a la seguridad en el espacio público, la convivencia pacífica, los colectivos en situación de vulnerabilidad y los servicios sociales. En cuanto a la vulnerabilidad, la Carta establece que las personas con enfermedades mentales y crónicas tienen derecho a unos servicios públicos que consideren su realidad en términos de inclusión y adaptación. La Carta también regula que las personas en situación de drogodependencia y otras adicciones graves tienen derecho a acciones específicas de apoyo a sus necesidades.

La mayoría de las quejas recibidas por la Sindicatura tienen que ver con las actitudes y comportamientos homófobos contra las personas homosexuales. También porque la Administración no vela suficientemente por los derechos de las personas, y por la falta de colaboración de alguna fundación tutelar con el Ayuntamiento sobre algunas personas tuteladas. También ha habido varias consultas sobre el derecho a contraer matrimonio entre personas de un mismo sexo en sedes municipales.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expedientes n.º 13Q0939, 13Q0945, 13Q0946 y 13Q0947: presunta vulneración del derecho a la igualdad.

Reclamación del Frente de Liberación Gay de Cataluña y de los promotores de cuatro locales de ambiente de la ciudad por la actuación discriminatoria y desproporcionada de la policía durante una batida que se realizó en varios locales de la calle de Robadors durante la celebración del Día del Orgullo Gay de 2013. Los promotores de las reclamaciones manifestaban su malestar por las

inspecciones realizadas y por la actuación de la Guardia Urbana. El 28 de junio de 2013 en el Raval se inspeccionaron seis locales de pública concurrencia. En dichas actuaciones también participó la Guardia Urbana. Como consecuencia de las inspecciones, el Distrito de Ciutat Vella incoó expedientes por infracciones a las personas responsables de cinco locales de los seis establecimientos controlados, aparte de otras múltiples denuncias a particulares.

Del resultado de las investigaciones realizadas por esta Sindicatura y de las visitas presenciales en algunos de dichos establecimientos, no se detectó que hubiera habido una intervención discriminatoria dado que la inspección no se realizó exclusivamente en bares frecuentados por personas gais. Sin embargo, el día 28 de junio de 2013, por tratarse de una fecha conmemorativa, el Ayuntamiento debería haber tenido en cuenta que las inspecciones en bares de supuesto ambiente gay se podían interpretar como una discriminación al colectivo homosexual, sin perjuicio de la función de inspección de los establecimientos de pública concurrencia y de ocio nocturno que tiene atribuida el Ayuntamiento, en particular en cuanto al control del aforo de los locales y de sustancias estupefacientes, dado que ambas supervisiones pueden comportar peligros importantes para la seguridad y la vida de las personas.

La queja se resolvió el 2014 y la Síndica de Greuges la estimó en parte porque, si bien no se acreditó un comportamiento discriminatorio contra el colectivo homosexual y tampoco se constató ninguna actuación irregular por parte de la Guardia Urbana, la fecha escogida fue desafortunada y el Ayuntamiento debería haber actuado de forma que no generara dudas sobre la causa de las inspecciones.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 13Q0158: denuncias reiteradas por la conducta de una persona enferma.

La madre de una persona que sufría dos graves enfermedades y que se suicidó presentó una queja por estar en desacuerdo con las denuncias que la Guardia Urbana impuso a su hijo por una presunta vulneración de la OMC.

El hijo sufría una adicción y un trastorno mental importante, cobraba una pensión por invalidez, vivía con sus padres y pasaba muchos ratos en la calle, la mayor parte del tiempo acompañado de personas con similares problemas. Cuando la madre acudió a la Sindicatura su hijo ya estaba muerto. La madre pedía que el Ayuntamiento no siguiera multando a personas que necesitan ayuda y añadía que las denuncias atentaban contra el derecho a la dignidad de estas personas.

Esta Sindicatura constató la incoación de diez expedientes sancionadores por beber alcohol en la calle, por tirar vasos y por orinar. También comprobó que algunas de las multas se habían pagado y que, a raíz de la defunción de su hijo, el IMH, de acuerdo con el carácter personalísimo del cumplimiento o satisfacción de las sanciones, anuló las multas de seis expedientes sancionadores.

El Servicio de Inserción Social (SIS) no había detectado la situación de esta persona y la Guardia Urbana había intervenido como consecuencia de quejas reiteradas de los vecinos y vecinas.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque las denuncias y sanciones se impusieron a una persona que sufría dos graves enfermedades, una de ellas mental, y también porque falló el trabajo preventivo y de detección del problema por parte de la Guardia Urbana y de los servicios sociales y recomendó que en lugar de denunciar a estas personas se las acompañe o se las dirija a los servicios sociales correspondientes o que se requiera la asistencia del SIS.

VALORACIÓN

La celebración del día 28 de junio es una jornada pública y reivindicativa fundamentalmente promovida en defensa de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales. La conmemoración permite visualizar y dar a conocer una situación que, desgraciadamente, todavía sigue escondida y que no está del todo normalizada. Todo el mundo tiene derecho a manifestarse libremente y esta expresión

no es solamente el ejercicio del derecho fundamental de reunión y manifestación sino también el derecho de libertad de expresión.

Este año la Síndica de Greuges recibió la visita de un matrimonio formado por dos mujeres que expresaron su indignación porque, mientras estaban en un establecimiento comercial de la ciudad, un hombre las increpó cuando supo que estaban casadas, con la pasividad del servicio de seguridad y de las personas responsables del establecimiento (expediente n.º 14Q0069). Estos comportamientos no solamente están prohibidos sino que tienen que ser combatidos de forma contundente porque el derecho a la igualdad entre todas las personas en todos los ámbitos de la vida es irrenunciable.

En el caso del expediente n.º 13Q0158, la intervención municipal no fue adecuada dado que no se detectó a tiempo el estado y situación personal del afectado. Tampoco se siguió el Manual operativo de la Ordenanza de la Convivencia, que dispone que la Guardia Urbana podrá acompañar a las personas en estado de embriaguez a los servicios de salud o de atención social correspondientes. Dado que se trataba de una persona enferma, con adicciones y denunciada reiteradamente, en algunos casos por un mismo agente, la Guardia Urbana habría podido detectar indicios de su fragilidad y acompañarlo a un centro de salud o requerir los servicios sociales.

El Ayuntamiento manifiesta que existe una comunicación constante entre la Guardia Urbana y el personal educador del equipo de detección del SIS, pero la Síndica de Greuges constata que no siempre es así y que el diálogo y la colaboración entre los servicios municipales a menudo falla. Los problemas de salud de la persona del anterior expediente y su muerte quizás no habrían variado, pero como mínimo habría estado más acompañado compasivamente y su familia se sentiría más reconfortada.

El comportamiento adecuado y la convivencia son factores indispensables para las relaciones sociales y para poder compartir el espacio público

B. Mediación y convivencia

El comportamiento adecuado y la convivencia son factores indispensables para las relaciones sociales, para saber vivir en comunidad y para compartir el espacio público. Para que exista armonía social es preciso que las normas sean adecuadas a la realidad social, sean justas y que se hagan cumplir, sin estos principios básicos la convivencia es muy difícil.

La CE establece que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan una infracción administrativa, que las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estén orientadas a la reeducación y la reinserción social. La Ley de las Bases de Régimen Local regula los criterios para clasificar en graves y leves las infracciones a las ordenanzas y su clasificación según los criterios de la intensidad de la perturbación originada en la tranquilidad o en el derecho de otras personas y también la intensidad de los daños ocasionados. La Carta Municipal dispone que la Guardia Urbana, en su condición de policía administrativa, es la encargada de velar por el cumplimiento de las ordenanzas municipales y del resto de legislación aplicable, la posibilidad de sustituir las sanciones económicas por trabajos o prestaciones en beneficio de la comunidad u otras medidas alternativas (lo que hoy en día en Barcelona en general no es factible). La Ley de Procedimiento Administrativo

impone en la aplicación de sanciones la consideración del principio de proporcionalidad y los criterios de gradación de la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia y la presunción de inocencia y el valor probatorio de los hechos constatados por el personal funcionario.

El año pasado, la Síndica de Greuges informó de que iniciaba una actuación de oficio sobre la convivencia y las normas que la regulan. Con independencia de dicha intervención, n.º 14O0004, todavía no terminada al finalizar el año 2014 por falta de colaboración de los servicios municipales, las quejas recibidas en este apartado durante el 2014 son por patinar libremente por la calle con riesgo para la seguridad de las personas, por pegar carteles en lugares prohibidos, por cantos y gritos en la calle, por colaboración con la venta ambulante, por actos irregulares e incívicos en las plazas públicas, por beber alcohol, por tirar envases al suelo, por orinar en la calle y por la tolerancia municipal con el desalojo y derribo de un edificio en el Distrito de Sants-Montjuïc. También por los actos incívicos del turismo de borrachera que afectan a los vecinos y vecinas de la ciudad, sobre todo en Ciutat Vella.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 14Q0638: adolescente sancionado por un uso impropio del mobiliario urbano.

La reclamante, madre de un chico de 16 años, pidió la supervisión de la Síndica de Greuges porque la Guardia Urbana denunció a su hijo por ir en bicicleta por encima de unas losas de hormigón de una plaza pública. La madre, viuda, con dos hijos a su cargo y con unos ingresos limitados, expresó su preocupación por el grave perjuicio económico que representaban los 1.500 euros de la sanción (525 euros aplicada la reducción). Añadía que el Ayuntamiento le había denegado la petición de aplazar el pago de la multa y también la sustitución de la sanción por trabajos en beneficio de la comunidad, y reiteraba que su hijo ignoraba la prohibición y había actuado de buena fe.

El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges que la presunción de inocencia del menor quedaba desvirtuada, que la sanción propuesta se ajustaba al principio de proporcionalidad, que en el ámbito administrativo sancionador no es necesaria la intencionalidad en la comisión del hecho, que el desconocimiento de la norma no exime de su cumplimiento y que las sanciones graves no son susceptibles de sustitución con medidas alternativas. La Guardia Urbana manifestó que el afectado hacía piruetas con el riesgo de causar daños a las esquinas de las baldosas, que practicaba trial, que existía un claro peligro de deterioro de las baldosas por rascamientos en caídas o golpes en las esquinas, que la conducta está prohibida y la denuncia no requiere aviso previo de los agentes.

Esta institución, después de trasladarse a la plaza para comprobar las diferentes declaraciones, estimó la queja porque, a pesar de que el comportamiento denunciado no está permitido, la denuncia no se ajusta a la realidad porque los márgenes de la fuente que hay en la plaza son plataformas de hormigón, la multa es desmesurada y lesiva para la economía familiar y no se había producido ningún daño al patrimonio público ni a la convivencia ciudadana. La Síndica de Greuges recomendó la revisión de la resolución del recurso de alzada para recalificar la infracción como leve y aplicar el importe de la multa proporcionada a la capacidad económica del menor y la conmutación de la multa por trabajos para la comunidad atendiendo al principio del interés superior del niño o niña, y que la Guardia Urbana, antes de denunciar, advierta preventivamente a los y las menores de edad y no prejuzgue calificaciones que corresponden a los instructores de los expedientes.

El Distrito de Nou Barris no ha atendido la recomendación de la Síndica de Greuges y no ha promovido la revisión recomendada, por lo que se consolidará el grave y desmesurado agravio a dicha familia.

Expediente n.º 14Q0526: joven detenido por orinar en la calle y desobedecer a la Guardia Urbana.

El interesado, una persona joven que fue denunciada por la Guardia Urbana por desobediencia después de orinar en la calle, admite su culpa y reconoce que cuando lo sorprendieron huyó, pero afirma que las declaraciones de los agentes no son del todo ciertas y que uno de los agentes lo humilló tirando al suelo su DNI.

La Guardia Urbana lo denunció por una infracción muy grave: desobediencia a los mandatos de la autoridad, lo que comporta una multa 1.050 euros (aplicada la reducción del 65 % sobre el importe máximo). El Ayuntamiento le denegó que realizara el pago fraccionado y la sustitución de la sanción por medidas alternativas. Finalmente su madre pagó la multa.

El Ayuntamiento informó que la Guardia Urbana observó el comportamiento del joven, le pidió el DNI, el muchacho se negó a identificarse, huyó y mientras lo perseguían le pidieron reiteradamente que se detuviera hasta que lo consiguieron a 250 metros de distancia del lugar de los hechos, y que durante la intervención participaron dos patrullas uniformadas con vehículo y con luces y acústicos conectados.

Lo más significativo es que orinar en la calle, infracción leve sancionada con un importe de hasta 300 euros, acabe con una infracción muy grave por desobedecer a la autoridad u obstrucción a su labor, infracción que se puede sancionar hasta 3.000 euros. La Síndica de Greuges resolvió estimar en parte la queja porque, a pesar de que la instrucción del expediente sancionador se ajustaba a la normativa y la conducta del joven está prohibida y es reprobable, el método de persecución de la infracción, en este caso, fue inadecuado y la sanción desproporcionada. Además la actuación persecutoria de la Guardia Urbana de madrugada tiene que considerarse desproporcionada y contraproducente. También recomendó la revisión de la OMC tanto por lo que se refiere a la gradación de las infracciones, los importes de las sanciones y la aplicación de medidas alternativas a las multas como por lo que se refiere a las acciones preventivas y educativas.

Expediente n.º 14Q1044: apremio por impago de múltiples sanciones por una presunta vulneración de la Ordenanza de Medidas de Convivencia.

La promotora manifiesta su queja por el hecho de que, a pesar de tratarse de una persona en situación de grave precariedad económica y con enfermedades importantes, el Ayuntamiento le reclama por vía de apremio los importes derivados de sanciones por comportamientos indebidos en la vía pública de los que manifiesta no ser autora.

Esta reclamación coincide con la cuestión planteada por la misma persona en el año 2012 y que dio lugar a la instrucción del expediente n.º 12Q0876 y a la resolución de la Síndica de Greuges de estimar la queja porque, a pesar de que las conductas denunciadas están prohibidas por la normativa municipal, no se ha podido acreditar plenamente la autoría. Ni los órganos instructores ni la Guardia Urbana han tenido en cuenta todas las circunstancias concurrentes, a pesar de existir indicios suficientes para pensar que la persona denunciada no era la autora de los hechos, y porque aunque lo hubiera sido, se trataría de una persona enferma y en riesgo de exclusión social que necesita un tratamiento diferente del de la denuncia y sanción. Sin embargo, dado que las sanciones no han sido pagadas, se ha proseguido el procedimiento de pago por la vía de apremio contra la reclamante. En consecuencia y dado que las circunstancias personales que afectan a la reclamante no han variado y que las sanciones que por parte del Ayuntamiento siguen reclamándose son coetáneas con el momento en que se instruyó el anterior expediente, por parte de la Síndica de Greuges se dan por reproducidas la totalidad de las consideraciones que figuran en la decisión del expediente n.º 12Q0876 y se trasladan al IMH para los efectos apropiados.

VALORACIÓN

La Síndica de Greuges ha solicitado reiteradamente un proceso de revisión de las normas municipales que afectan a la convivencia porque después de más de ocho años de la aprobación de la OMC su aplicación es conflictiva, no es eficaz y castiga en exceso a los colectivos más vulnerables. También ha solicitado nuevos protocolos de actuación de la Guardia Urbana para facilitar la solución de los problemas y efectos que causan los comportamientos incívicos.

De la instrucción de diversos expedientes de reclamaciones por vulneración de la OMC, se desprende la existencia de incongruencias, como que las multas en periodo voluntario con descuento no se pueden fraccionar ni aplazar, que el pago avanzado del importe de la sanción determina la finalización del procedimiento y no se pueden presentar alegaciones salvo el recurso administrativo correspondiente con sentimiento de indefensión, que la petición de sustitución de la sanción económica por medidas alternativas no procede cuando la multa ya ha sido abonada, que las personas denunciadas por infracción grave no pueden acogerse a la sustitución porque solamente pueden beneficiarse las personas denunciadas por infracciones leves, que las infracciones por desobediencia a los mandatos de la autoridad están expresamente excluidas de la posibilidad de sustitución de las sanciones por medidas alternativas, por lo que, por una u otra razón, en los dos expedientes mencionados anteriormente, ni el menor de edad ni el joven pudieron aplazar el pago de la multa ni acogerse a las medidas alternativas y su familia tuvo que pagar las multas, aunque en el caso de menores la sustitución de la sanción está establecida en la norma.

La Síndica de Greuges cree que es preciso revisar la Ordenanza de Convivencia; no es eficaz y castiga a los colectivos más vulnerables

En el primero de los expedientes mencionados, el menor de edad es una persona que está en periodo de formación y maduración, que evidencia la ignorancia de la norma, que no puso en peligro o riesgo el mobiliario urbano y que las ruedas de su bicicleta no podían estropear la plataforma de hormigón. No es suficiente con la opinión del agente para desmontar el criterio de inocuidad de la conducta sino que, tal y como había solicitado la madre, debería haberse comprobado la existencia del riesgo a través de la prueba pertinente, tal y como establece la Ley de Procedimiento Administrativo. En cuando a la ignorancia de la norma, si bien el cumplimiento de la ley es igual para todo el mundo, no se puede sancionar de la misma forma a quien de buena fe realiza un acto inocuo que a quien quiere transgredir la norma de forma intencionada. Y ello es lo que entendemos que prevé la Ley de Procedimiento Administrativo cuando afirma que para la aplicación de las sanciones se considerará la intencionalidad de la persona infractora.

En cuanto al segundo expediente ilustrativo, si la Guardia Urbana observó cómo el joven orinaba en la calle, si en aquel momento esta era la única infracción, comportamiento prohibido y condenable, los agentes deberían haber intentado que la situación no fuera a más sin necesidad de montar una persecución que generó una alarma social innecesaria en las calles de Gràcia de madrugada. Y posteriormente en la instrucción del expediente sancionador parece ser claro que la aplicación de una medida educativa habría sido más beneficioso para la comunidad que el ingreso del pago de una multa por la madre del joven infractor arrepentido.

En ambos expedientes, las personas afectadas pidieron la asistencia jurídica gratuita para formular un recurso contencioso administrativo contra la resolución municipal.

C. Seguridad ciudadana

El artículo 9.2 de la Constitución Española (CE) establece que corresponde a los poderes públicos remover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas: remover los

obstáculos que impidan o dificulten la plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social. También regula el derecho a la intimidad de las personas, el derecho de asociación, el derecho a la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos y la eficacia de la Administración pública.

La Ley orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que corresponderá al Gobierno, a través de las autoridades y las fuerzas y cuerpos de seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a dichos efectos, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y derechos de otros poderes públicos. La Ley 11/2009, de Regulación Administrativa de los Espectáculos Públicos y las Actividades Recreativas, regula las inspecciones administrativas de los establecimientos. La Ley orgánica 2/1986, que regula las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, considera a la policía como un servicio público para la protección de la comunidad mediante la defensa del ordenamiento jurídico. Las corporaciones locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública y los principios básicos de actuación del personal miembro de las fuerzas y cuerpos de seguridad se regirán por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad (arts. 1 y 5).

El Convenio de colaboración en materia de seguridad pública y policía entre el Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona regula las formas y procedimientos de cooperación y coordinación entre el Departamento de Interior y el Ayuntamiento en los servicios y actuaciones para el desarrollo de las políticas públicas de seguridad en la ciudad de Barcelona.

Entre los servicios y actividades conjuntas está el mantenimiento del orden público, el control del consumo de estupefacientes en lugares públicos, la tenencia ilícita de estupefacientes, el control de las actividades, el patrullaje preventivo, la comprobación de ruidos, y las inspecciones de locales públicos, así como el horario de cierre y el aforo y medidas de seguridad.

Algunas de las quejas recibidas son por la actitud desconsiderada y por el trato de algunos agentes de la Guardia Urbana

El preámbulo de la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona establece que Barcelona tiene un claro compromiso con la libertad y la convivencia. La ciudad es un espacio colectivo que pertenece a toda su población, que tiene derecho a encontrar en ella las condiciones para desarrollar su proyecto personal y su realización política, social y tecnológica, lo que comporta asumir también deberes de solidaridad. Nace así, una nueva noción de ciudadanía, con una gran pluralidad de formas de valorar y de entender la vida y la convivencia que es preciso abordar en su complejidad, como también en relación con el desarrollo de una ciudadanía respetuosa con las normas e implicada en su mejora.

Las quejas recibidas durante el año 2014 en este apartado son por falta de actuación efectiva de la policía, por la actitud desconsiderada y por el trato de algunos agentes de la Guardia Urbana, por hurtos y robos en la ciudad, por haber impedido hacer el contraanálisis en un control sobre conducción bajo los efectos del alcohol o drogas, por

intervenciones poco esmeradas de agentes en accidentes de tráfico, por la demora a emitir un atestado de tráfico, por sanciones por la falta de efectivos de la policía en la calle, por la intervención de agentes no uniformados en controles de conductas irrelevantes, por registros efectuados innecesariamente, porque la policía no garantiza suficientemente la protección, seguridad y tranquilidad de los vecinos y vecinas de algunos barrios, por el excesivo dispositivo de helicópteros de la policía sobrevolando la ciudad, por algunos decomisos y por la destrucción sistemática de objetos encontrados no identificados a pesar de ser identificables.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 13Q1179: falta de intervención de la Guardia Urbana y tolerancia municipal con algunos colectivos de la ciudad.

Asociaciones de vecinos y vecinas y de comerciantes se quejan de los problemas y abusos que causan los grupos denominados *antisistema* en el barrio de Vallcarca, con la tolerancia municipal. Manifiestan dichos ciudadanos y ciudadanas que grupos *antisistema* se han apropiado del barrio, que la Guardia Urbana no interviene y que cuando lo hace teme el enfrentamiento con dicho colectivo, que se celebran fiestas en el espacio público sin permiso y con *barra de bebida* y venta de alcohol, que un local irregular abre por las noches de los fines de semana y vende bebidas alcohólicas a los y las menores, que el Ayuntamiento no responde a los escritos de denuncia que formulan que las tiendas de la zona sufren el incivismo, que se permite la ocupación de huertos privados y de terrenos sin construir, que en una plaza del barrio hay un edificio abandonado en muy mal estado, que hay un campamento de infraviviendas de extranjeros en un solar, que hay una finca abandonada pendiente de derribo por una afectación urbanística, y finalmente por el alboroto y enfrentamientos que se producen durante la celebración de las fiestas mayores alternativas.

El Ayuntamiento informa de que, con el objetivo de mejorar la convivencia y las relaciones entre las diferentes entidades y colectivos que coexisten en el barrio de Vallcarca, encargó al Comisionado de Inmigración y Acción Comunitaria la implementación de una acción comunitaria en el barrio. También informa de múltiples actuaciones realizadas, como por ejemplo las reuniones con el titular del huerto ocupado, las reuniones con las asociaciones y entidades que forman el tejido asociativo del barrio, las periódicas convocatorias de la Mesa por el Diálogo, que trabajan la problemática urbanística y el uso del espacio público sobre el calendario de fiestas populares, que se ha conseguido, por primera vez, sentar en una mesa a las trece entidades del barrio y personas del entorno más “alternativo”, y que se intentará avanzar aunque la confrontación es importante y las dinámicas sociales en el barrio son tensas porque la forma de entenderlas dificulta cualquier acercamiento entre las partes y ello ralentiza las actuaciones municipales.

La Síndica de Greuges, después de la visita a Vallcarca y de varias reuniones, estimó la queja porque el Ayuntamiento no actuó de forma suficientemente eficaz con los problemas expuestos que han derivado en el enfrentamiento entre las asociaciones tradicionales y las entidades o plataformas ciudadanas alternativas, también por el estado de conservación del referido edificio y por la falta de control efectivo del Distrito y de la Guardia Urbana en cuanto a las celebraciones y actividades sin permiso. Sin perjuicio de que se trate de una problemática globalmente compleja, queda en evidencia que la aplicación de las normas municipales no es igual para todo el mundo y recomendó que continúe la Mesa por el Diálogo para intentar encontrar la mejor solución posible a los problemas planteados en beneficio de la tranquilidad y de la buena armonía en el barrio y que se pida la colaboración del Servicio de Gestión de Conflictos en el Espacio Público para mejorar la convivencia y el civismo en el barrio.

Expedientes n.º 13Q1324 y 13Q1175: denuncias duplicadas por comprar bebidas a un vendedor ambulante.

La Guardia Urbana denunció a un joven por comprar bebidas a un vendedor ambulante. Tiempo después recibió una segunda denuncia por los mismos hechos pero fechada la infracción con tres minutos de diferencia desde la primera denuncia.

El Ayuntamiento, a raíz de la intervención de la Síndica de Greuges, informó que había comprobado que uno de los dos expedientes sancionadores no se ajustaba a Derecho y resolvió estimar las pretensiones del recurrente y anular la primera multa impuesta; el segundo expediente seguía su curso, si bien el denunciado se encontraba dentro del procedimiento de sustitución de la sanción a cambio de medidas en beneficio de la comunidad.

Se resolvió estimar en parte la queja porque, a pesar de que el Ayuntamiento estimó las alegaciones y anuló una de las dos denuncias, hubo un error de agravio para el denunciado en la emisión de las denuncias duplicadas.

VALORACIÓN

La ciudad satisface todo tipo de necesidades a su población pero también se producen en ella todo tipo de conflictos entre personas y colectivos que tienen diferentes intereses e incluso contrapuestos. El Ayuntamiento tiene que trabajar preventivamente para la armonía social y tiene que afrontar y apaciguar las tensiones, y puede favorecer la resolución pactada de conflictos como mediador en el entendimiento entre las partes para generar vínculos de confianza y armonía entre la ciudadanía.

Vilà considera que es preciso erradicar las malas praxis de la policía por respeto a la ciudadanía y para que el uniforme transmita confianza y legalidad

La problemática planteada en el expediente n.º 13Q1179 es compleja porque las partes implicadas están muy confrontadas, pero el Ayuntamiento tiene el deber de intentarlo para garantizar la tranquilidad. También tiene que encontrar la forma para que la vida ciudadana no sea alterada por una cantidad de fiestas y celebraciones en la calle no consensuadas previamente, y tiene que establecer un calendario para evitar enfrentamientos entre las asociaciones históricas y las alternativas. El Ayuntamiento, como Administración responsable, tiene que procurar anticiparse a los conflictos y tiene que hacer cumplir las normas con independencia de la situación económica y social actual, de la falta de expectativas y de espacios suficientes para la gente joven, de la cantidad de solares y viviendas abandonados o sin uso o destino y de las diferentes formas de entender los espacios públicos o privados. Por otro lado, el Ayuntamiento tiene que priorizar en sus presupuestos la dotación de recursos humanos y económicos suficientes para hacer frente de forma decidida a los problemas del barrio, por complejos que sean, buscando el tratamiento equitativo de todos los barrios de la ciudad para que obtengan niveles de bienestar equivalentes.

En cuanto a las actuaciones de la Guardia Urbana, la ciudadanía sigue quejándose del trato de algunos de sus miembros, por lo que la Síndica de Greuges no puede dejar de reiterar nuevamente que es preciso erradicar las *malas praxis* por respeto a la ciudadanía y para que el uniforme de la Guardia Urbana transmita legalidad, autoridad, protección y confianza a todo el mundo. En el mismo sentido, entendemos que la policía no uniformada debería dedicarse a una investigación reservada y a realizar el seguimiento de las infracciones graves, pero la vigilancia de la calle con agentes de paisano no puede convertirse en un observatorio subrepticio de los ciudadanos y ciudadanas para multarlos por conductas poco relevantes.

2.3. Uso y mantenimiento del espacio público

Este año 2014 se han formulado varias quejas relacionadas tanto con el uso como con el mantenimiento del espacio público.

En cuanto al mantenimiento, las quejas han versado sobre el desacuerdo con quien tiene la obligación de mantener el alumbrado público en un pasaje particular; las dificultades para que se resolviera un problema de mantenimiento de la vía pública, a pesar de haber sido comunicado al Ayuntamiento por los vecinos y vecinas a través de canales telemáticos; o la disconformidad con varias sanciones por estacionar tan cerca del bordillo que se impiden los trabajos de limpieza.

En cuanto al uso del espacio público, las quejas se han referido a conflictos que se producen para hacer compatibles, en el espacio público, diversos usos como el lúdico, el económico, el de transeúnte o el destinado al tráfico de vehículos. Algunas quejas han sido relativas al exceso de ocupación del espacio por parte de terrazas de bar y sus efectos, asunto que ha sido tratado en el epígrafe sobre licencias de terrazas del Título III. Otro grupo de quejas versaba sobre la negativa municipal de instalar pilones u otros elementos en determinados espacios de la ciudad con el fin de delimitar sus usos. También se ha estudiado una queja sobre la disconformidad con la imposición de una sanción por jugar a *cricket* en una plaza de la ciudad.

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad establece que los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a un desarrollo urbanístico ordenado que garantice una armoniosa relación entre el hábitat, los servicios públicos, los equipamientos, los espacios verdes y las estructuras destinadas a usos colectivos.

El Ayuntamiento es responsable del mantenimiento de la vía pública, según dispone 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 también establece la responsabilidad del Ayuntamiento en la reparación y conservación de las vías públicas y del mobiliario urbano, el mantenimiento de los espacios públicos en condiciones de limpieza y salubridad, así como que las instalaciones y el mobiliario urbano que existen en la vía pública están destinados al uso general por parte de los ciudadanos y ciudadanas y que corresponde al alcalde armonizar los usos y la actividad que se realiza en la vía pública, al mismo tiempo que tiene que dar preferencia a aquellos que en cada momento sean prioritarios al interés público.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 14Q0397: instalación de pilones en un espacio público.

Una persona solicitó la intervención de la Síndica de Greuges ante su disconformidad con la negativa municipal a instalar pilones en una acera. Se trataba de una acera ancha que se utilizaba de forma continua como estacionamiento de camiones para carga y descarga, y de coches de la clientela de los locales comerciales. Algunas veces aparcaban delante de la entrada de la finca e impedían la accesibilidad a los vecinos y vecinas. Veían la negativa municipal a instalar los pilones como un agravio comparativo respecto de otra calle cercana que sí disponía de dicho

elemento. El Distrito les manifestó que, cuando detectaran infracciones, avisaran a la Guardia Urbana, pero ya lo habían hecho en varias ocasiones y no resultaba eficaz.

El Distrito facilitó a la Síndica de Greuges informes técnicos que desaconsejaban la aplicación de la medida por considerar que podría ser un obstáculo para el correcto paso de transeúntes, por su elevado coste y por la poca eficacia que tendría.

La Síndica de Greuges consideró que el Distrito había comunicado a la interesada la denegación de su petición sin justificarla de forma razonada y sin ofrecer una solución alternativa que paliara el agravio. Por dicho motivo, recomendó que se buscaran soluciones alternativas que permitieran la actividad de carga y descarga sin invadir el espacio destinado a transeúntes ni colapsar la circulación del vial.

Expediente n.º 14Q0477: uso del espacio público para jugar al *cricket* en una plaza.

Un joven pidió la intervención de la Síndica de Greuges ante su disconformidad con la sanción de que había sido objeto por jugar a *cricket* en una plaza.

El Ayuntamiento respondió que se trataba de una conducta prohibida en la Ordenanza Municipal de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público (OMCC), y que el importe de la sanción, de 1.125 euros, resultaba de la consideración de los hechos como infracción grave sancionable con una multa de 750,01 a 1.500 euros y de la aplicación del principio de proporcionalidad.

Se estimó la queja porque, a criterio de la Síndica de Greuges, se apreciaba desproporción manifiesta entre el hecho infractor, la sanción prevista y la finalidad perseguida por la norma municipal. Igualmente no quedaba suficientemente justificado el posible riesgo relevante del juego que calificaría la infracción como grave. Por dicho motivo se recomendó al Ayuntamiento que dejara sin efecto la sanción y que revisara la OMCC para adecuar las conductas infractoras y las sanciones pecuniarias previstas a la capacidad económica del conjunto de la ciudadanía, sin perder la función disuasiva y ejemplificadora que se pretende.

Le corresponde al Ayuntamiento regular el uso del espacio público; dicha regulación implica incluir en la normativa aspectos como la limpieza, el mantenimiento y la ocupación

VALORACIÓN

El espacio público se caracteriza por ser un territorio accesible a todo el mundo. Su uso, en la ciudad de Barcelona, es un asunto complejo dado el número de diferentes actividades e intereses que confluyen en ella. Le corresponde al Ayuntamiento regular este uso con el fin de dar cabida a la multiplicidad de agentes que intervienen en el espacio público. Dicha regulación tiene que incluir aspectos como la limpieza, el mantenimiento, la ocupación con finalidades económicas o altruistas, las conductas exigibles a los usuarios, o la determinación de los usos que deben tener los diferentes espacios públicos de acuerdo con su naturaleza y su destino.

En cuanto a la conducta exigible a las personas usuarias, entendida como su actuación responsable y respetuosa hacia las otras personas y el espacio común, es imprescindible la existencia de una regulación como instrumento para luchar contra las conductas incívicas. El Ayuntamiento de Barcelona dispone de la Ordenanza Municipal sobre Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público (OMCC) y, en su exposición de motivos, se establece como objetivo “preservar el espacio público como lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, de ocio, de encuentro

y de ocio, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de las otras personas y a la pluralidad de expresiones y de diversas formas de vida existentes en Barcelona”.

Tal y como ya se ha comentado en anteriores informes, en el civismo es muy importante la prevención y la pedagogía. Y para conseguir prevenir el incivismo y no únicamente atacarlo, es preciso realizar un seguimiento constante, persistente y coordinado de la situación. Pero no ha sido precisamente esta conducta preventiva la que adoptó el Ayuntamiento en el caso expuesto como expediente ilustrativo en el presente apartado cuando, ante la queja de algunas personas, la Guardia Urbana sancionó con 1.125 euros a unos jóvenes que jugaban a *cricket* en una plaza de la ciudad. Se trataba de un espacio amplio y, en ningún caso, la persona sancionada había sido previamente advertida.

Los artículos 30 y 31 de la OMCC expresan que la práctica de juegos de pilota está sometida al principio general de respeto a la seguridad y tranquilidad de las demás personas y que se prohíbe la práctica de juegos en el espacio público que perturben los legítimos derechos de los vecinos y vecinas o de otras personas usuarias del espacio público.

La OMCC no prohíbe la práctica de ningún juego en concreto en la vía pública, sino que define determinadas características que tienen que concurrir en un juego para considerarlo prohibido. Seguidamente, la Ordenanza califica la conducta de leve o grave. Así, la práctica de un determinado juego se considera infracción grave si comporta un riesgo relevante para la seguridad de las personas o bienes. El manual operativo para la aplicación de la OMCC no introduce ningún otro elemento para determinar la condición de *riesgo relevante* de un determinado juego, ni describe ninguno que responda a dicha característica. Queda pues a criterio del agente denunciante considerar si, en un determinado juego, concurre la circunstancia de *riesgo relevante*.

La Ordenanza de Convivencia no prohíbe la práctica de ningún juego en la vía pública, sino que define las características que tienen que concurrir en un juego para prohibirlo

En el supuesto expuesto en el presente epígrafe, el agente denunciante consideró que existía un riesgo relevante para la seguridad de las personas y, por lo tanto, que se infringía la OMCC. No quedó claro, pero, si el riesgo era inherente al juego o venía determinado por las circunstancias concretas en las que se practicaba, ni el agente denunciante describió ninguna circunstancia concreta que comportara el riesgo mencionado. El acta solamente recogía: “se reciben llamadas habituales sobre el peligro que producen los jugadores de *cricket*, juegan dentro de la plaza y junto a un parque infantil a la llegada de los agentes”.

La Síndica de Greuges pone de manifiesto la existencia de un amplio margen de discrecionalidad de los y las agentes en el momento de determinar si es compatible la seguridad de los vecinos y vecinas con el derecho al ocio y al deporte de los y las adolescentes, así como sobre la gradación de la sanción.

Otra cuestión controvertida y que ha sido objeto de varias quejas ante la Síndica de Greuges ha sido la ocupación de aceras por parte de vehículos, ocupación que llega a interrumpir el tráfico de transeúntes. Para impedir este uso incívico, algunos vecinos y

vecinas habían solicitado al Ayuntamiento medidas restrictivas o impeditivas del paso, como la instalación de pilones.

En algunos casos se trataba de vías de plataforma única concebidas precisamente para ofrecer un espacio público amplio para los ciudadanos y ciudadanas y restringido para los vehículos a motor, y para potenciar la vida social y económica de las calles. En algunas de dichas vías la única delimitación entre el espacio destinado a transeúntes y el destinado a la circulación se distingue en el pavimento. A pesar de que dicho tipo de vías se regulan como calle con preferencia de paso para transeúntes, su morfología facilita el acceso de vehículos y camiones para realizar actividades de carga y descarga o para realizar paradas y estacionamientos que obstaculizan el tráfico de transeúntes e incluso perjudican a determinadas actividades económicas dado que no permiten ni el acceso ni la visibilidad.

En algún caso, cuando las personas perjudicadas han solicitado al Ayuntamiento que se implementen medidas, como la instalación de pilones, que impidan dicha ocupación irresponsable del espacio, el Ayuntamiento ha respondido que no es viable y a continuación les ha indicado que avisen a la Guardia Urbana cada vez que detecten infracciones con la finalidad de que sean sancionadas. Las personas afectadas declaran que la solución propuesta resulta del todo ineficaz e insatisfactoria para el ciudadano o ciudadana.

Hay que decir que la instalación de pilones en la vía pública se determina en función del criterio de los equipos técnicos. Se trata, pues, de una decisión con un componente de discrecionalidad, por lo que sería deseable que la actuación municipal siguiera unos criterios y se rigiera por una justificación técnica y económica clara que limite al máximo dicha discrecionalidad. La Síndica de Greuges opina que la denegación municipal tiene que tener un fundamento, dado que es preciso anteponer el interés general a una necesidad individual. Y recuerda al Ayuntamiento que está obligado a razonar sus decisiones y motivarlas, tanto si satisfacen como si no las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas.

En cuanto a la solución alternativa que ofrece el Distrito, consistente en que los vecinos y vecinas denuncien ante la Guardia Urbana cada vez que detecten una ocupación indebida de la acera, se considera que tampoco es operativa ni resuelve la problemática. Por ello se estima necesaria la promoción de otro tipo de medidas que distribuyan mejor los usos de los espacios y que comporten un equilibrio entre transeúntes y vehículos, de forma que se potencien las personas que van a pie y se encuentren medidas alternativas para los vehículos.

2.4. Accesibilidad y movilidad personal

A. Accesibilidad urbanística

B. Accesibilidad en el interior de las viviendas

C. Accesibilidad al transporte y estacionamiento de los vehículos privados

El especial amparo que la Constitución pide a los poderes públicos hacia las personas con discapacidad para que puedan alcanzar con normalidad los mismos hitos en derechos que el resto de la ciudadanía ha llevado a seguir la lucha por la *accesibilidad universal*, condición que tienen que cumplir los entornos y servicios para ser comprensibles, utilizables y practicables para todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.

El despliegue de las diferentes normativas estatales y autonómicas relativas a la mejora de la situación de las personas con discapacidades y la supresión de obstáculos que faciliten una vida integrada, igualitaria y participativa, han posibilitado que desde los gobiernos democráticos se haya realizado un destacable recorrido hacia la plena integración social, económica y cultural de las personas con discapacidad. En dicho sentido, se han alcanzado numerosos hitos, al mismo tiempo que la accesibilidad está incorporada en la vida cotidiana de los servicios y de las ciudades. Pero todavía faltaba por seguir un recorrido que era preciso promover desde la normativa.

Esta situación ha comportado la necesidad de unas nuevas referencias legislativas que incorporaran de forma global los objetivos y contenidos de todas las anteriores normativas y facilitaran un marco normativo integral referente a las discapacidades y la accesibilidad. Así, aparece la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de Accesibilidad, que plantea dos grandes objetivos: conseguir una sociedad inclusiva y accesible y actualizar el marco normativo en materia de accesibilidad, adecuado a las directrices estatales, europeas e internacionales.

Los poderes públicos tienen que garantizar que las personas con discapacidad alcancen con normalidad los mismos hitos que el resto de la ciudadanía

Uno de los fundamentos de la nueva Ley de Accesibilidad es el aumento de la esperanza de vida, lo que comporta el envejecimiento de la población y por lo tanto un significativo incremento de las discapacidades en nuestra sociedad.

A pesar de que la Ley 13/2014 utiliza el término *personas con discapacidad* por seguridad jurídica y facilitar su interpretación, admite el concepto de *diversidad funcional*, que se utiliza desde una perspectiva positiva, con el fin de romper con los prejuicios tradicionales y promover cambios.

La nueva Ley aborda la accesibilidad desde una perspectiva universal, regula las competencias de las administraciones públicas y sistematiza las condiciones de accesibilidad globales. También ordena detalladamente todos los aspectos referentes a las tarjetas de aparcamiento para personas con discapacidad (motivo de numerosas quejas en la Sindicatura de Greuges de Barcelona).

Desde esta Sindicatura destacamos especialmente que la nueva Ley dota a las administraciones de los procedimientos para facilitar y promover la supresión de barreras arquitectónicas existentes en edificios de viviendas, y define también las medidas que posibiliten la autorización de actuaciones cuando los necesarios arreglos no se adapten a los parámetros urbanísticos.

Finalmente la Ley 13/2014 establece los mecanismos de control y sanción ante los incumplimientos y promueve la participación ciudadana en términos de accesibilidad.

Barcelona es una referencia por lo que se refiere a la adaptación y accesibilidad en una gran ciudad y se ha realizado un gran esfuerzo al respecto, pero todavía le queda delante un largo recorrido. En este sentido, la Sindicatura valora muy positivamente la nueva perspectiva que abre un marco normativo de dichas características, dado que tiene que permitir resolver todos aquellos escollos que originaban perjuicios a los ciudadanos y ciudadanas con diversidades funcionales, adecuando y ajustando las actuaciones de la Administración a las necesidades existentes y, tal y como se apuntaba anteriormente, crecientes. La Síndica de Greuges anima al Ayuntamiento de Barcelona que incorpore, de forma específica a través del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad, y de forma global mediante todas y cada una de las áreas de actuación, todas aquellas mejoras y modificaciones que permite la nueva normativa, y lo haga de forma planificada y de forma perentoria.

En la sección de accesibilidad y movilidad personal, la Síndica de Greuges ha recibido 26 quejas durante el año 2014.

A. Accesibilidad urbanística

La Administración local tiene la obligación de hacer posible que los edificios municipales y los espacios urbanos reúnan las características de accesibilidad idóneas para las personas con diversidad funcional, así como controlar y hacer cumplir los mismos criterios a los edificios privados y locales de pública concurrencia.

Por ello, resulta difícil entender que en algunas ocasiones el Ayuntamiento, en el momento de renovar el espacio público, no aplique con acierto las medidas de adaptación de las vías públicas como espacios accesibles para todo el mundo o no atienda debidamente a las demandas de los colectivos que se pueden sentir discriminados en el ejercicio de su derecho a desplazarse de forma autónoma con el mínimo posible de dificultades.

A título de ejemplo de lo que decimos, en la visita de trabajo que la Síndica de Greuges hizo al barrio del Parc i la Llacuna del Poble Nou, vecinos y vecinas invidentes enumeraron la existencia de los siguientes impedimentos que encuentran en la vía pública para poder circular de forma mínimamente segura y orientada: existen pasos de peatones con encaminadores que no llegan a la fachada, existe un exceso de pilones o de expositores de fruta en la vía pública que obstaculizan y hacen peligrosa su marcha, no todos los semáforos del barrio disponen de avisadores acústicos para las personas invidentes, existen numerosos alcorques de árboles situados en medio de las aceras que no están cubiertos y finalmente reclaman un pavimento diferenciado para poder localizar la proximidad del paso del tranvía.

Como ejemplo ilustrativo de los problemas que afectan a las personas invidentes, presentamos la siguiente queja:

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Un colectivo para la integración de las personas invidentes pidió la intervención de la Síndica de Greuges al considerar que el Ayuntamiento no aceptaba sus sugerencias y quejas en relación con lo que consideraban una inadecuada señalización del nuevo espacio público resultado de las obras de reforma del paseo de Gràcia.

Las personas reclamantes, desde el momento en que conocieron que se proyectaba una plataforma única para transeúntes y vehículos, pusieron en conocimiento del personal responsable su oposición por la pérdida de referencias claras y el riesgo que ello les suponía. En caso de persistir en el proyecto, como así fue, pidieron que la plataforma se señalizara longitudinalmente mediante una diferenciación táctil y cromática. Dado que no obtuvieron ninguna respuesta municipal a su reclamación, pidieron la intervención de la Síndica de Greuges. En la respuesta dada a la Síndica de Greuges por el Ayuntamiento se informó de que se estudiaba una solución de señalización longitudinal de la plataforma única destinada al tráfico de vehículos que pretendía encontrar soluciones urbanísticas para compatibilizar las normas de accesibilidad vigentes con las específicas de la trama urbana en calles de plataforma única.

La Síndica de Greuges estimó la queja dado que, existiendo normativa suficiente, además de considerarse del todo razonable la propuesta de las personas reclamantes para salvaguardar su seguridad y no discriminación, el Ayuntamiento había aprobado y ejecutado una obra sin una señalización que podía considerarse razonable y proporcional en cuanto a los costes y los resultados a obtener.

Al mismo tiempo, la Síndica de Greuges recomendó al Área de Hábitat Urbano que en el seno del Grupo de Trabajo para la Accesibilidad en las Plataformas Únicas creado por la Generalitat de Catalunya se tratara la cuestión de la detección por las personas invidentes de los vehículos de tracción eléctrica.

VALORACIÓN

Se trata de un conflicto que podía haberse evitado desde el momento de la redacción del proyecto atendiendo a las disposiciones que ya en aquel momento existían sobre cómo tratar los pasos de peatones y las plataformas únicas, de forma que se fuera sensible a las objeciones del colectivo de invidentes.

La rectificación posterior significa un nuevo gasto evitable y un retraso en el uso adecuado y seguro de aquel espacio público por parte de las personas invidentes respecto de las que no sufren dicha limitación.

Hay que insistir, pues, en la necesidad de cumplir y hacer cumplir las normas sobre accesibilidad y, donde estas no lleguen o sean insuficientes, completarlas utilizando los criterios de no discriminación, de buen criterio en el marco de la equidad y ejecución de soluciones razonables y de coste proporcional a los beneficios que se esperan obtener.

B. Accesibilidad en el interior de las viviendas

Uno de los problemas más complejos para la consecución de la accesibilidad universal está en el cercano entorno de la vivienda, que está condicionado por la normativa urbanística y por la capacidad económica de las personas afectadas.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

En este edificio hay un total de 24 viviendas y disponen de ascensor pero tienen 6 escalones de acceso desde la calle. En el inmueble viven numerosos vecinos y vecinas de edad avanzada y problemas de movilidad, a los que les resulta difícil, cuando no imposible, poder acceder a la calle de forma autónoma, a causa de los escalones, lo que genera problemas que afectan a su vida cotidiana, además de limitarles el acceso a los servicios necesarios. En junio de 2012, la comunidad de vecinos y vecinas presentó una instancia al Distrito de Horta-Guinardó en la que solicitaban la autorización de una plataforma elevadora. Desde el Distrito emitieron una respuesta por escrito en la que no se pronunciaban claramente favorables a la instalación de la plataforma elevadora, y por dicho motivo la comunidad no la había instalado todavía. La queja se estimó en parte porque, a pesar de que el Distrito nunca denegó la instalación de la plataforma elevadora, la información que había trasladado a la comunidad de vecinos y vecinas sobre los requisitos que tenía que tener dicha plataforma no fue suficientemente clara para disipar las dudas que sobre su legalidad se les había planteado. Ello hizo dudar a los vecinos y vecinas y en este caso concreto habría sido necesario que se aclarara, como posteriormente se hizo, que en el caso de las plataformas elevadoras que en posición de estacionamiento permanezcan en el interior de la finca y se desplieguen sobre la acera solamente en el momento de realizar el embarque o desembarque de la persona no se considera un elemento permanente que obstaculice el paso de transeúntes.

Finalmente el Distrito se ha pronunciado este año favorablemente a la instalación de la plataforma, y también la ha reafirmado con la fundamentación de que, de acuerdo con la nueva Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, se permite ocupar superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos si se ubican en el suelo, en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución para garantizar la accesibilidad universal y siempre y cuando asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y otros elementos de dominio público.

Por otro lado, la existencia de viviendas en pisos altos en edificios sin ascensor y no accesibles sigue comportando grandes dificultades para la movilidad necesaria a la vida cotidiana de personas con discapacidades. Esta situación, que se presenta en todas partes, resulta especialmente evidente en barrios como La Barceloneta, donde son numerosos los edificios con dichas características. Durante el año 2014 el Distrito de Ciutat Vella ha puesto en marcha el programa “Cámbiate de Vivienda”, por el que pone a disposición de los vecinos y vecinas de La Barceloneta mayores de 65 años o que tenga dificultades por movilidad reducida acreditada, 30 viviendas de la promoción pública conocida como “Renfe cercanías”. El programa ha sido elaborado con la participación de asociaciones de la zona y equipamientos públicos como el CAP o el centro de servicios sociales.

Desde la Sindicatura se felicita la iniciativa del Ayuntamiento para dar respuesta a una necesidad detectada y planteada desde hace años y por el hecho de que se introduzca la participación de entidades y servicios que conocen bien el territorio. Ahora bien, la indefinición sobre uno de los requisitos para acceder al programa –ser mayor de 65 años o sufrir un déficit de movilidad acreditado– genera dudas en cuanto a los criterios utilizados para cumplir el porcentaje de reserva de viviendas que determina la normativa. Es de esperar que esta concreción posibilite la ampliación de dicho porcentaje.

C. Accesibilidad al transporte y estacionamiento de los vehículos privados

Durante todo el año 2014 esta Sindicatura ha seguido recibiendo numerosas quejas por disconformidad con las denuncias y posteriores sanciones por un supuesto mal uso de la tarjeta de estacionar para personas con disminución, dado que las personas afectadas manifiestan que son denunciadas y sancionadas de forma errónea dado que sus tarjetas son auténticas. El incremento de dichas quejas, junto con la firmeza y rotundidad con que algunas defendían el uso del documento original y por lo tanto la legalidad de su conducta y, por otro lado, la también firme afirmación del Ayuntamiento del uso de documentos no auténticos indicaban que, en el marco de una actuación presidida en ambas partes por el principio de buena fe, se estaba produciendo algún malentendido o alguna explicación errónea del uso de la tarjeta o de los protocolos establecidos para la denuncia del uso indebido.

La Síndica de Greuges ha recibido numerosas quejas por las sanciones por un supuesto mal uso de las tarjetas de estacionamiento para personas discapacitadas

Del estudio que llevó a cabo esta Sindicatura se concluyó que la tipificación de la conducta infractora era insuficiente porque la normativa municipal solamente prevé que la tarjeta se exhibirá en la parte frontal del parabrisas, pero en el inventario de infracciones del artículo 70 de la Ordenanza no se tipifica su mal uso. Sin embargo, sí se prevé la conducta infractora de estacionar en espacios reservados para personas con discapacidad. Por dicho motivo, el Ayuntamiento, ante un posible mal uso de la tarjeta, como la exhibición de una copia del documento auténtico, describe la conducta infractora de forma genérica *como uso de tarjeta no auténtica* y menciona como precepto infringido el artículo 33, que no tipifica la infracción. Resulta lógico, pero, pensar que, si no se exhibe la tarjeta auténtica, que es una única, no puede ejercerse el derecho de estacionamiento en los términos que se prevé para las personas con discapacidad. El problema surge cuando resulta que no existe posibilidad para describir con exactitud en qué ha consistido la conducta infractora y se informa a la presunta persona infractora con la fórmula genérica de *usar tarjeta no auténtica*, que puede no tener nada que ver con la realidad, lo que provoca su confusión. Sería el caso de las personas promotoras sancionadas por un uso de tarjeta caducada o sin dejar ver los datos que quedan ocultos por la estructura del coche. La tarjeta, en sentido común, es auténtica pero a la persona titular de ella se le atribuye el uso de una no auténtica.

La falta de previsión en las ordenanzas de cuáles son las conductas infractoras en dicho ámbito también tiene su expresión en la técnica utilizada para desestimar las posibles alegaciones en una fórmula con múltiples opciones: “La persona interesada: no acredita la titularidad de la tarjeta de persona con disminución alegada; o la acreditación aportada no reúne suficientes elementos de veracidad; o no exhibía la tarjeta en la parte frontal del parabrisas; o la tarjeta exhibida era una fotocopia, o está caducada o está oculta parcialmente.” Se atribuye al ciudadano o ciudadana el trabajo de adivinar cuál era el supuesto real de su conducta cuando uno de los principios básicos del procedimiento sancionador es el derecho de las personas responsables a conocer los hechos que se le imputen y las infracciones que aquellos puedan constituir. Por otro lado, resulta que solamente la persona denunciada desconoce los detalles de la conducta infractora. El Ayuntamiento normalmente, consciente de la insuficiencia de la tipificación, dispone de información complementaria elaborada por el agente denunciante mediante el sistema PDA, que, en el apartado de observaciones, concreta si se trataba de una fotocopia, sus características físicas, o de una caducidad, o de

ocultación parcial, información que no se traslada a la persona denunciada. Quizás sería suficiente con decir *uso incorrecto* y añadir en que consiste, pero sin dicho previo conocimiento cierto de los hechos infractores no existe posibilidad de ejercer el derecho de defensa y el sistema utilizado por el Ayuntamiento no facilita este derecho, al contrario.

Muchas de las quejas que se nos presentan y los malentendidos provocados podrían haberse solucionado con una mejor información a la persona denunciada sobre el hecho infractor.

Desde la Sindicatura se ha recomendado la modificación de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos con el fin de que se incorpore el tipo infractor de uso incorrecto de la tarjeta de aparcamiento para personas discapacitadas y se describan las posibilidades más comunes de mal uso en que se puede incurrir de forma que las personas denunciadas tengan un conocimiento cierto de la conducta que se les atribuye y puedan ejercer su derecho de defensa si lo consideran conveniente.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0733: una ciudadana denunciada por un uso de tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad no auténtica.

Una ciudadana relata que fue sancionada por estacionar el vehículo con una tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad no auténtica. Manifiesta que su tarjeta es auténtica y que así lo ha hecho constar en las alegaciones que presentó y que han sido desestimadas. Considera que la imposición indebida de la sanción y el que no hayan sido estimadas sus alegaciones le originan un agravio. En este caso concreto no se informa, ni consta en la denuncia ni en el expediente sancionador, que exista algún indicio que haga sospechar que es una tarjeta falsa según los criterios que se recogen en la Instrucción del Ayuntamiento número 18/2013 para la verificación de las tarjetas. La tarjeta estaba colocada en el parabrisas de su coche pero estaba parcialmente oculta por la estructura del vehículo. Por lo tanto la queja se estimó porque la reclamante fue denunciada y sancionada por un uso de tarjeta no auténtica cuando lo cierto es que esta, a pesar de ser auténtica, estaba parcialmente oculta por la estructura del coche. En consecuencia el desconocimiento cierto del hecho atribuido no le permitió ejercer su derecho de defensa de forma adecuada.

Por otro lado, y por lo que se refiere a la accesibilidad al transporte público, diferentes ciudadanos y ciudadanas nos han expresado su malestar por el hecho de que todavía existen estaciones de metro de la ciudad que no son accesibles a través de ascensor. A pesar de la elaboración por parte de TMB del Plan Director de Accesibilidad Universal, así como del Plan de Implementación de Ascensores en toda la Red de Metro, y la creación de la Comisión de Accesibilidad Universal, es preciso seguir trabajando para dar prioridad y finalizar en breve la implementación de los ascensores en todas aquellas estaciones que todavía no están totalmente adaptadas y garantizar así la total accesibilidad de la red de metro en la ciudad.

Algunos ciudadanos y ciudadanas se han quejado de que todavía existen estaciones de metro de la ciudad que no son accesibles con ascensor

Desde la Sindicatura de Greuges de Barcelona se ha tenido conocimiento del debate existente en relación con la conveniencia o no de que los dispositivos de movilidad *scooter* puedan acceder al transporte público.

En este sentido, ha llegado la queja de una ciudadana que no puede acceder a los autobuses de TMB con su *scooter*, quien ha recibido desde TMB un escrito en el que se confirmaba que, por las características de dichos vehículos y por los sistemas de accesibilidad y sujeción de los autobuses, no existirían las óptimas condiciones de seguridad. La Generalitat de Catalunya justifica la respuesta de TMB en el sentido de que entiende que, en las actuales condiciones, con los *scooters* en el transporte público no se puede garantizar la seguridad e integridad de las personas con discapacidad ni del resto de viajeros.

En la misma línea, la sección de accesibilidad de la Diputación de Barcelona, en 2009, a petición de TMB emitió un informe técnico de accesibilidad –Acceso de los “scooters” a los transportes públicos–, en el que se proponía no admitir los *scooters* en el transporte público, especialmente por presentar importantes problemas de estabilidad. A pesar de ello, deja abierta la posibilidad de realizar un estudio futuro, en términos de estabilidad estática y dinámica del usuario o usuaria sobre dicho aparato, teniendo en cuenta las ventajas e inconvenientes que presenta.

Por su lado, el Área de Desarrollo Tecnológico, del Centro de Referencia Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, considera el *scooter* y el *segway* adaptado productos de soporte para personas con discapacidad, equiparable por dimensiones, velocidad, potencia y maniobrabilidad a las sillas de rueda motorizadas y por lo tanto no considera que exista motivo alguno para impedir su acceso y utilización en el transporte público.

Por último, el Grupo de Trabajo de Acceso de Vehículos Eléctricos en los Autobuses estudia el modelo aplicado en algunos países, en los que, dada la gran variedad de *scooters*, lo que hacen es validar aquellos modelos que cumplen una serie de requisitos y acreditarlos con un pase, que valida su uso en los transportes públicos.

Será necesario realizar un seguimiento de dicho debate y sus aplicaciones para ver cómo se promueven las condiciones de accesibilidad del transporte público colectivo que establece la nueva Ley 13/2014, de Accesibilidad.

CAPÍTULO 3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1. Atención al público y participación ciudadana

3.2. Procedimientos administrativos

3.3. Actividad económica

3.4. Hacienda municipal

3.5. Función pública y trabajo en la Administración

Cuando hemos pasado revista a los enunciados de los derechos constitucionales como referentes de fuente y medida de la actividad administrativa, hemos visto como destacados:

- Participar en la gestión municipal.
- Utilizar los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales.
- Contribuir, mediante las prestaciones económicas y personales establecidas por ley, al ejercicio de las competencias municipales.
- Tener información, en relación con todos los expedientes y la documentación municipal.
- 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.

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

La Carta Municipal de Barcelona postula al servicio de una Administración ágil, moderna, atenta y amable, que tiene que tener la ética como norma, siempre presente, de su actuación. Es una ley innovadora, que abre la ciudad a las nuevas tecnologías en el campo de las telecomunicaciones, para que resulte más competitiva. Por ello, la ciudad tiene que disfrutar de un régimen financiero adecuado y suficiente, que se corresponda con las necesidades y ambiciones de la ciudadanía, que aspira a una asignación equitativa de los recursos públicos. Por dicho motivo, la regla de medición de muchas decisiones de la Síndica de Greuges que se encuentran en el capítulo de este Título II pasa por los principios de “buena Administración”.

En cuanto a las materias de que trata el capítulo de Administración pública, durante el año 2014 se han recibido 392 quejas.

3.1. Atención al público y participación ciudadana

A. Atención al público

B. Comunicación pública

C. Participación ciudadana

La voluntad de la Carta Municipal de Barcelona, expresada en su preámbulo, es la de alcanzar una gestión administrativa eficaz y cercana a los ciudadanos y ciudadanas, que sea ágil, moderna, atenta y amable, y también la de profundizar en los mecanismos de participación y reforzar la práctica democrática.

Esta voluntad queda más ampliamente desarrollada en la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona, que determina que en el acceso a los servicios públicos y a una buena Administración municipal, la relación tiene que ser imparcial y objetiva, con respeto a los principios de buena fe, transparencia y confianza legítima. También se indica el derecho de los ciudadanos a una tramitación ágil, eficaz y eficiente.

La vida política municipal también tendría que desarrollarse con la facilitación por parte del Ayuntamiento de la participación de todas las personas en la vida local. Progresivamente se han ido introduciendo mejoras significativas en la atención ciudadana y en la participación, pero es necesaria la firme determinación del Ayuntamiento de Barcelona para que se alcancen los grados de calidad esperables de una Administración moderna y al servicio de la ciudadanía.

En la sección de atención al público y participación ciudadana, la Síndica de Greuges ha recibido 50 quejas durante el año 2014.

A. Atención al público

Los accesos más rápidos y fáciles de la ciudadanía a los trámites e informaciones de la ciudad de Barcelona se pueden realizar a través del 010 y/o de las OAC (oficinas de atención ciudadana). También hay que indicar el desarrollo de la página web del Ayuntamiento de Barcelona <www.bcn.cat>, a través de la cual se accede a los servicios municipales y que es ampliamente utilizada porque permite realizar trámites y gestiones que antes eran presenciales, con el consiguiente ahorro de tiempo. En este sentido, desde la Sindicatura se quiere destacar el esfuerzo realizado, en cumplimiento del artículo 24, sobre el derecho al uso de los medios electrónicos, de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, y con el despliegue de la Ordenanza Reguladora de la Administración Electrónica aprobada en el año 2006 y modificada en 2009, y la permanente actualización para que el Ayuntamiento de Barcelona disponga de una e-Administración plenamente de acuerdo con el momento actual, para poder responder con eficacia y agilidad a las necesidades de la población.

La incidencia de quejas referentes al servicio telefónico del 010 se ha reducido significativamente respecto del año anterior. A pesar de ello, las situaciones que han llegado a la Sindicatura de Greuges de Barcelona requieren una revisión con el fin de evitar situaciones como la siguiente, en la que un ciudadano con discapacidad visual

llamó al 010 para informarse sobre unas afectaciones urbanísticas. Desde este servicio se le respondió que tenía que solicitar hora a Urbanismo y que ello solo podía hacerse a través de la página web del Ayuntamiento de Barcelona. El ciudadano expuso sus dificultades para seguir dicho procedimiento pero no se le facilitaron alternativas. Finalmente, el ciudadano fue atendido personalmente en la Oficina de Información Urbanística y desde la Dirección de Atención Ciudadana se reconoció que la información facilitada por el 010 fue errónea y que se procedía a realizar una sesión de reciclaje al operador telefónico con el fin de mejorar la calidad de la atención.

Las OAC realizan una tarea muy importante de atención a la ciudadanía; las quejas que la Síndica de Greuges ha recibido son poco significativas

Desde las OAC se lleva a cabo una labor muy importante de atención directa y presencial a la ciudadanía, y en dicho sentido se quiere destacar que el volumen de quejas que han llegado a la Sindicatura durante el 2014 es poco significativo. A pesar de ello, algunos ciudadanos y ciudadanas nos han transmitido su malestar por la atención recibida en algunas OAC cuando se han presentado solicitudes de empadronamiento en situaciones poco ordinarias a las que se les ha dado una insuficiente respuesta sobre cómo canalizarlas adecuadamente. Los mecanismos de empadronamiento están estandarizados y funcionan debidamente en Barcelona; ahora bien, como ocurre en cualquier gran ciudad, se producen algunas situaciones que no encajan con dichos procedimientos y para las que el municipio, de acuerdo con la normativa existente, ya tiene habilitados mecanismos de gestión y respuesta. Las situaciones que han llegado a la Sindicatura se han podido canalizar, pero podrían haber sido atendidas con normalidad si se hubiera facilitado directamente a las personas interesadas a través de las OAC la información adecuada. En este sentido, es preciso mejorar la atención e información que se da en dichas situaciones.

En cuanto a la atención telemática IRIS, también diferentes ciudadanos y ciudadanas han presentado quejas ante la Síndica de Greuges en que manifestaba su preocupación por incidencias a las que se dan respuestas poco ajustadas a la realidad o incluso incorrectas, como en los casos que se exponen a continuación.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 14Q1101: falta de seguimiento a las respuestas de IRIS.

Una ciudadana presentó una primera queja IRIS en la que solicitaba la colocación de separadores en un carril bici en el Distrito de Sant Andreu. Pocos días después recibió una respuesta en la que se le informaba de que se había pasado la orden a los equipos correspondientes y que en los días siguientes se ejecutaría la actuación. Dos meses después, sin que se hubiera llevado a cabo la actuación, la ciudadana tramitó una nueva queja, y se le respondió que se había reclamado la orden a los equipos correspondientes y que durante los días siguientes se ejecutaría la actuación. Por último, presentó una tercera queja, y recibió la misma respuesta. A la petición de información que esta Sindicatura realizó al Ayuntamiento de Barcelona, se ha recibido un informe parcial, en el que se exponen los motivos de retraso de los trabajos de colocación de los separadores, pero no se hace referencia a los mecanismos de seguimiento a las respuestas dadas a las personas interesadas.

Expediente n.º 14Q0748: quejas sin respuesta.

El promotor de la queja es un ciudadano del Distrito de Nou Barris que expone haber presentado quejas por unas obras en la vía pública que considera mal finalizadas. En la primera queja telemática se le respondió y se le dio una explicación sobre la motivación de las obras y se le informó de que se daban por finalizadas, con excepción de las mejoras que era preciso realizar en algunos acabados, tal y como pedía el ciudadano. Después de esta, el ciudadano presentó dos quejas más porque persistían los motivos de la queja, una de forma telemática y la otra mediante instancia, las dos sin respuesta.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona sigue, en fecha 31 de diciembre de 2014, a la espera del informe solicitado al Ayuntamiento de Barcelona meses atrás.

VALORACIÓN

Tal y como establece la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el artículo 3, las administraciones públicas tienen que actuar de acuerdo con los principios de eficacia, buena fe y confianza legítima y con los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos y ciudadanas.

La misma Ley determina, en el artículo 35, que los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tienen la condición de personas interesadas y en el artículo 42 se explicita que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla.

Por lo tanto, cuando la ciudadanía presenta una queja IRIS o instancia, la Administración municipal tiene que responderle en nombre de una buena Administración y gestión de los servicios públicos. La respuesta además tiene que dotarse del contenido específico que la persona interesada solicita, y prever los mecanismos de seguridad, si procede, de la información facilitada al ciudadano o ciudadana. Es por lo tanto inaceptable que queden peticiones por responder o que las respuestas no se ajusten a las actuaciones municipales reales.

Dicha forma de proceder genera descontento de los ciudadanos y ciudadanas hacia las administraciones y comporta la generación de nuevas quejas y/o la pérdida de confianza.

Últimamente, la preocupación por esta falta de confianza está generando una nueva legislación para acercar la Administración a la ciudadanía. Así, surge la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que tiene como objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información y establecer las obligaciones de buen gobierno y las consecuencias de su incumplimiento. En el despliegue de la normativa, el Parlament de Catalunya, en la Proposición de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en el artículo 2, define el acceso a la información pública como el derecho subjetivo que se reconoce a los ciudadanos y ciudadanas para solicitar y obtener información pública.

Se observa que las instancias quedan sin respuesta especialmente cuando hacen referencia a cuestiones que exceden las competencias y deberes municipales. Otras también quedan sin respuesta escrita porque se opta por recibir a las personas interesadas en el marco de una reunión. Esta última opción, aunque dota de calidad la

atención e información facilitada a las personas interesada, no tiene que obviar, pero, la respuesta escrita. Las peticiones de los ciudadanos y ciudadanas tienen que responderse siempre, sea cual sea el sentido de la respuesta, que tiene que incorporar todos los aspectos a los que haga referencia el escrito presentado. Cuando las peticiones exceden estos derechos y competencias municipales, hay que poder exponerlo con claridad y facilitar al ciudadano o ciudadana la orientación adecuada o explicitar su inadmisión, pero no se puede responder de forma poco precisa, o lo que es peor, no responder. Si la persona interesada recibe una respuesta, puede sentirse en desacuerdo con ella, pero en ningún caso puede ser desatendida, como todavía ocurre en determinadas situaciones.

Por último, y aunque se trate de una queja aislada, una ciudadana expuso que en el decurso de una actuación de la Guardia Urbana en la vía pública, concretamente en un control de alcoholemia, tuvo que firmar la diligencia de información para las personas sometidas a la prueba mecánica de impregnación alcohólica, en un impreso en castellano, porque, según le informaron, cuando lo pidió en catalán, en aquellos momentos, los agentes no lo tenían a su disposición. Con independencia de la motivación de la petición, es preciso recordar que el Reglamento de Uso de la Lengua Catalana en el Ayuntamiento de Barcelona indica que los impresos tienen que ofrecerse en versión catalana, y que se dispondrá de la versión castellana para atender a las peticiones en dicha lengua. Desde la Guardia Urbana se ha informado a la Síndica de Greuges que se trata de un hecho muy puntual y que se darán instrucciones para que el personal de la Guardia Urbana revise siempre el material antes de salir a la vía pública.

B. Comunicación pública

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, indica en el artículo 3.5 que las administraciones públicas tienen que actuar de conformidad con los principios de transparencia y participación.

La Carta Municipal de Barcelona ya plantea un salto cualitativo al respecto, y establece el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a ser informados de las actividades municipales, y especifica las formas con las que se puede hacer llegar la información, con la finalidad de asegurar la máxima participación específica, a través de:

- a) Información pública general.
- b) Información pública individualizada (en actuaciones urbanísticas de singular relevancia y otros supuestos a establecer por reglamento).
- c) Consulta directa a los ciudadanos y ciudadanas.

A pesar de la voluntad manifestada por la Carta Municipal de Barcelona, en varias ocasiones ciudadanos y ciudadanas y entidades han transmitido a esta Sindicatura su malestar y su preocupación por la falta de información del consistorio, ante hechos que les afectaban directamente y de los que en ocasiones se han enterado a través de los medios de comunicación o por vías informales de comunicación. Procesos como el cambio de ubicación de una escuela infantil y de primaria o las obras de reforma de la Diagonal o del Paralelo han generado descontento entre sectores de la población que consideran que no fueron debidamente informados.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, del Parlament de Catalunya, promulgada a finales de 2014, promueve un papel más activo de la Administración para divulgar la información y hacer efectivo el principio de transparencia, y especifica las actuaciones a seguir: difundir la información pública, garantizar su constante difusión y la permanente actualización, organizar la información para posibilitar una consulta ágil y rápida, ordenarla con criterios temáticos y cronológicos y utilizar formatos informáticos para facilitar la consulta.

La Ley indica, pues, el horizonte hacia el que tiene que orientarse el Ayuntamiento de Barcelona, examina la situación actual y se avanza al cambio de normativa, que también afecta, de forma indesligable, los procesos de participación ciudadana que se tratan seguidamente.

Un avance este año 2014 en materia de comunicación ha sido la entrada en funcionamiento de la página web municipal Gobierno Abierto, GO>BCN <governobert.bcn.es>, en la que el Ayuntamiento pone a disposición de los ciudadanos y ciudadanas diversa información sobre su actividad, así como documentos públicos relativos a estrategias y acciones de gobierno, en pro de la transparencia administrativa y con la finalidad de que las personas puedan hacer el uso que consideren. La Síndica de Greuges quiere recordar al Ayuntamiento la importancia de que se incorpore a dicha web el máximo de información para facilitar a los ciudadanos y ciudadanas su conocimiento sin tener que formular una solicitud expresa, así como que la información que se publique esté ordenada y sistematizada siguiendo una lógica que permita su localización de forma sencilla.

Los poderes públicos tienen que facilitar la participación de todas las personas en la vida política y social; es un derecho

C. Participación ciudadana

El Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce el derecho a la participación y determina que los poderes públicos tienen que facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social.

La Carta Municipal de Barcelona expresa, en su preámbulo, la determinación para profundizar en los mecanismos de participación ciudadana, como refuerzo de la práctica democrática y para estimular la cooperación entre el Ayuntamiento y el movimiento asociativo y agentes sociales, como factor de progreso y cohesión. Según se indica en la Carta, el Ayuntamiento de Barcelona garantizará la participación ciudadana y relacionará instrumentos para su puesta en práctica, como las audiencias públicas, la iniciativa ciudadana, la gestión cívica, la consulta ciudadana, el Consejo de Ciudad, etc.

Las Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana, aprobadas el 22 de diciembre de 2002, todavía vigentes, contienen el desarrollo reglamentario de las previsiones de la Carta Municipal respecto de la participación ciudadana, y reconocen la participación como derecho que es preciso impulsar, a través de metodologías participativas, promoción de las tecnologías más adecuadas y la garantía de los canales de participación suficientes, abiertos y flexibles.

El reconocimiento del derecho a la participación y el establecimiento de garantías para su desarrollo suponen un avance destacado en dicho ámbito, pero además dichas normas plantean otros aspectos en un intento de enmarcar y regular la participación, y también de delimitarla. Así, cuando se relacionan metodologías de participación, se hace referencia a los jurados ciudadanos, a los plafones ciudadanos, las encuestas ciudadanas y otras metodologías de participación deliberativa. También sitúan los procesos de participación para la aprobación de proyectos urbanísticos de gran envergadura o especial trascendencia, planes temáticos o sectoriales que afectan al conjunto de la ciudadanía y disposiciones municipales de especial relevancia ciudadana, y planes de actuación municipal.

El Plan Director Municipal de Participación Ciudadana 2010-2015 ya planteaba la absoluta necesidad de crecer en el desarrollo de la participación, dado que la fuerza de la vida asociativa y la tradición política y cultural de los movimientos de base urbana así lo reclamaban y porque la consolidación y el desarrollo de la democracia municipal lo hacían indispensable. Siguiendo este camino, se redactaron proyectos de nuevos reglamentos de participación, que por lo que parece finalmente no podrán prosperar por la falta de consenso existente. Las dificultades para avanzar en dicho campo indican claramente la necesidad de una profunda reflexión, amplia y urgente sobre la participación en la ciudad de Barcelona. Esta reflexión implica necesariamente una gran complejidad dado que Barcelona es una ciudad rica en cuanto a su diversidad y movimientos sociales, con una dilatada trayectoria del tejido asociativo. Y la ciudadanía barcelonesa incorpora cada vez con más fuerza movimientos o plataformas, en ocasiones menos formales, que no menos organizados, que a menudo disponen de un amplio apoyo social, y que por lo tanto es preciso incorporar. Desde el retorno de la democracia en nuestra sociedad, los roles de la ciudadanía y la percepción sobre la democracia han sufrido profundas transformaciones. En la actualidad, una sociedad más madura reclama otro papel en las decisiones de las administraciones. Ahora el Gobierno municipal tiene que velar para conjugar dicha participación más tradicional, con esta otra más nueva.

Una de las limitaciones que presenta la actual normativa sobre la participación es que esta solamente tiene que ponerse en práctica necesariamente ante grandes proyectos de ciudad. En la Sindicatura de Greuges de Barcelona, se han recibido quejas justamente porque proyectos o decisiones que no tenían una dimensión de ciudad, sí afectaban directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos y ciudadanas de un determinado entorno, que reclaman vías de participación para poder expresar sus inquietudes y propuestas (como es el caso del traslado provisional de una escuela del Distrito de Sant Andreu, y el proceso de definición del proyecto ejecutivo de pasarela del Torrent de la Font del Capellà). Hay que tener en cuenta que el territorio o barrio constituye el espacio de relación y es donde se teje la cohesión social. Cuando hay protestas por unos espacios concretos, en ocasiones se improvisan “procesos participativos” que pueden dar como resultado decisiones poco consensuadas y que no satisfacen a las partes. Con el fin de evitar dicha improvisación y partiendo de la experiencia y la necesidad de participación, desde la Sindicatura se considera conveniente incorporar procesos participativos, en la medida de lo posible, en todos aquellos temas que puedan implicar cambios o transformaciones importantes en la vida de los ciudadanos y ciudadanas de entornos concretos. En este sentido, también se quiere indicar que es preciso diferenciar entre procesos de participación formales (que se pueden prever y organizar) y el diálogo

que necesariamente tiene que facilitarse, especialmente en momentos críticos de descontento social.

Se han recibido otras quejas en la Sindicatura de Greuges de Barcelona en relación con la participación, que sí están relacionadas directamente con grandes temas de ciudad, y en los que, sin embargo, ciudadanos y ciudadanas y entidades se han sentido excluidos. Son los casos del modelo de turismo que se quiere para la ciudad o las obras de reforma del Paral·lel o de la Diagonal. En esta última, la respuesta municipal a la petición de informe realizada por la Síndica de Greuges expone que sí se han establecido vías de participación y comunicación con la ciudadanía.

Obviamente el concepto de participación ciudadana posibilita y pide un gran debate, porque más allá de su regulación –que de forma paradójica se puede establecer sin demasiada participación– no existe un consenso claro sobre el mismo concepto, que se puede interpretar de diferentes formas desde la ciudadanía, la Administración pública o el mundo académico. De hecho, bajo un mismo paraguas terminológico o conceptual, existen expectativas muy diferentes y que pueden dar lugar a importantes desavenencias. Una de las causas de dichas desavenencias puede ser la finalidad de la participación que se puede entender como una forma de desarrollo de la democracia o como un mecanismo para validar y dar legitimidad. Otra causa puede ser la configuración de un sistema administrativo y de gobierno basado únicamente en la democracia representativa y en el ejercicio de la competencia decisoria exclusivamente por parte de la mayoría que ha sido elegida, diferenciado de una ciudadanía que plantea un nivel de exigencia y calidad hacia los servicios públicos, de los que se siente participe y en los que por lo tanto quiere poder aportar su opinión, con una clara intencionalidad de introducir modificaciones y cambios.

Estas dos realidades, en ocasiones enfrentadas, tienen que reencontrarse porque se retroalimentan. La sociedad civil avanza y necesita dotarse de unos mecanismos de gobierno y administración que tienen que ser aceptados por dicha sociedad civil, que es quien los legitima.

La reciente Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Parlament de Catalunya, establece que la Administración pública fomentará la participación y colaboración de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas y en el seguimiento y evaluación de su aplicación. También dice que la Administración pública establecerá los procedimientos de participación y colaboración ciudadana en el caso de la elaboración de planes y programas de carácter general y en la definición de las políticas públicas más relevantes.

Es preciso, pues, replantear el concepto de participación en la ciudad, tanto por su finalidad como por el tipo de situaciones en las que hay que plantearla, así como en la metodología utilizada y en la transparencia a los ciudadanos y ciudadanas sobre el sentido de la participación y los límites en cuanto a sus resultados (si deben ser vinculantes o no).

La democracia participativa tiene que seguir creciendo cualitativamente y para ello la participación ciudadana resulta un elemento clave, que no tiene que decaer a pesar de grandes frustraciones que han sufrido muchos ciudadanos y ciudadanas por acción (proceso Diagonal o guarderías) u omisión (Glòries, Park Güell, Marina del Port Vell).

El “buen gobierno” promovido por la nueva ley de transparencia y entendido como “las medidas para establecer una relación y un diálogo permanentes y bidireccionales entre la Administración y las personas en el momento de definir y aplicar las políticas públicas, y para introducir y desarrollar instrumentos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos” es el reto que ahora Barcelona tiene que afrontar.

3.2. Procedimientos administrativos

A. Procedimiento común

B. Gestión de los servicios públicos

C. Responsabilidad patrimonial

Los procedimientos administrativos, acusados frecuentemente de una pesada burocracia estéril y siempre sospechosos de malas praxis, son a pesar de todo la garantía de igualdad en el tratamiento, de objetividad en la valoración y de equidad en la asignación de recursos. Es función de la Sindicatura su supervisión porque a pesar de todo la Administración sigue siendo parte actora y juzgadora de sus propias actuaciones sin que la ciudadanía tenga muchas facilidades para defender sus derechos e intereses.

El artículo 105 de la Constitución establece que el procedimiento a través del cual tienen que hacerse los actos administrativos se regulará por ley, así como la audiencia de los ciudadanos y ciudadanas y el acceso de la ciudadanía a los archivos y registros administrativos. El despliegue de dicha norma constitucional está efectuado principalmente por la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y también por la Ley 26/2010, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, que reproduce innecesariamente y con riesgo de generar caos de comprensión parte de su contenido y le añade algunas especificidades.

En la sección de procedimientos administrativos, la Síndica de Greuges ha recibido 44 quejas durante el año 2014.

A. Procedimiento común

Con fecha 11 de agosto de 2014, el *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* publicó el texto íntegro del Reglamento de Acceso a la Documentación Municipal del Ayuntamiento de Barcelona. De acuerdo con su Disposición Final Segunda, el Reglamento entró en vigor el día 11 de diciembre de 2014, cuatro meses después de haber sido publicado y casi coincidiendo con el plazo de entrada en vigor parcial de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La introducción del derecho de acceso a la información pública en el sistema jurídico es fundamental para fortalecer las democracias, dado que la información promueve la participación y es un instrumento básico para la transparencia. La publicidad de la información permite obtener información relativa a la actuación de los poderes públicos a las personas que tengan un interés ya sea a título individual o bien colectivo, y les

permitirá controlar y valorar la gestión pública, al mismo tiempo que podrán formar libremente sus opiniones.

También, en un momento como el actual, en el que ha habido una creciente desafección de los ciudadanos y ciudadanas hacia quien gobierna, es preciso destacar los efectos positivos de la elaboración de este tipo de reglamentos.

Las instituciones comunitarias ya iniciaron reflexiones en torno a la transparencia y la información a la ciudadanía a partir de la aprobación de Tratado de Maastricht, en 1992, con la intención de acercar el proyecto comunitario a los ciudadanos y ciudadanas europeos.

En el ámbito nacional, la Constitución Española dispuso, en el artículo 105.b), que la Ley regulara el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a los archivos y registros administrativos, con algunas excepciones, como las relativas a la seguridad y defensa del Estado, la investigación de delitos y la intimidad de las personas.

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 35.h), atribuye a los ciudadanos y ciudadanas que son parte en un procedimiento administrativo en tramitación el derecho a acceder y conocer los documentos que forman parte del expediente administrativo. También, el artículo 37 regula el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder a la documentación de los archivos administrativos, tengan o no interés acreditado en el expediente, aunque lo limita a expedientes concluidos en la fecha de solicitud de acceso. Además, la Ley establece limitaciones de acceso, como la limitación de que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos o cuando no contengan datos relativos a la intimidad de las personas o a la propiedad intelectual.

También, la Ley 10/2001, de Archivos y Documentos, regula el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder a documentos en posesión de la Administración, y lo hace con una visión menos restrictiva que la Ley 30/1992, porque extiende el derecho de acceso a documentos públicos más allá de los expedientes administrativos.

Otras disposiciones sectoriales regulan el derecho de acceso a los expedientes y documentos municipales, como por ejemplo el Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que reconoce a los ciudadanos y ciudadanas el derecho de acceder a la información de que disponen las administraciones públicas relativa a la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental.

El Ayuntamiento de Barcelona aprobó, el 29 de octubre de 2010, el Reglamento del Sistema Municipal de Archivos, que incluye la regulación sobre el acceso a la documentación en su Título IV. Dicha disposición normativa establece un régimen general de acceso a los documentos de conformidad con las previsiones de la Ley 30/1992.

Ahora, el Reglamento de Acceso a la Documentación Municipal ejecuta el Reglamento del Sistema Municipal de Archivos y tiene una visión más extensa porque admite el acceso a los documentos, con independencia de su naturaleza y del soporte o medio en que se encuentren, producidos o recibidos por la Administración municipal, así como a

los documentos de origen privado que formen parte del patrimonio documental municipal y a los de cualquier otra fuente o colección custodiados en los centros del Sistema Municipal de Archivos, sin otras limitaciones que las previstas en las leyes.

El plazo para resolver las solicitudes de acceso, con carácter general, no puede ser superior a veinte días hábiles a partir de la fecha de recepción de la solicitud, aunque en función del volumen y la complejidad de la información requerida, o de la incidencia en derechos o intereses de terceros, los plazos podrían verse ampliados.

El plazo para resolver las solicitudes de acceso a la documentación municipal no puede ser superior a 20 días hábiles

El procedimiento administrativo, por su amplia aplicación es un área que afecta transversalmente al resto de materias que son objeto de supervisión de la Síndica de Greuges. Una parte importante de las quejas que se han formulado ante la Sindicatura tenían afectaciones procedimentales. Y han sido varias las que tenían que ver con la denegación de acceso a la información de los documentos solicitados, por lo que la Síndica de Greuges ha recomendado que se revisen las denegaciones a las solicitudes y se facilite el acceso a la información.

Por último, queremos hacer mención de las dos leyes de transparencia que entran en vigor este año y que deberán tener una importante presencia en la vida social a partir de 2015: la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 13Q0586: denegación del derecho de acceso a un expediente administrativo.

La persona promotora de la queja manifestaba que había sido titular de una actividad de librería en un local que ocupaba en régimen de alquiler, y sobre el cual siempre había respetado las limitaciones urbanísticas derivadas de sus elementos arquitectónicos. Alegaba que los titulares de la actividad de restauración que en aquel momento se ejercía en dicho local no habían respetado estas limitaciones urbanísticas y que tenía la sospecha de que la actividad no disponía del título habilitante. Por dicho motivo, a través de persona interpuesta, había solicitado acceder al expediente administrativo de la actividad. La petición le había sido denegada con la fundamentación de que tenía que acreditar su condición de interesado. Al mismo tiempo, el Distrito reconocía que, a raíz de la inspección efectuada, se había detectado que la actividad de restauración se ejercía sin disponer de la preceptiva licencia.

La Síndica de Greuges consideró que no se daba ningún supuesto que fundamentara la denegación de acceso al expediente, dado que el requisito de interés legítimo exigido por el Distrito quedaba superado por el reconocimiento de la acción pública en materia ambiental y en materia de legalidad urbanística. El expediente estaba promovido por una persona jurídica, y por lo tanto tampoco operaban las limitaciones derivadas de la Ley de Protección de Datos de carácter personal. Además, la Síndica de Greuges quiso resaltar la Ley de Transparencia, a raíz de la cual se modificó la Ley 30/1992, en el sentido de interpretar los supuestos de denegación de acceso a la documentación de forma restrictiva. Por dicho motivo, pidió al Distrito que revisara la denegación de la solicitud y facilitara el acceso a la información.

El Distrito accedió a la recomendación de la Síndica de Greuges después de estudiar sus argumentos.

B. Gestión de los servicios públicos

En esta área temática se incluyen todas aquellas quejas planteadas que tienen relación con la gestión, directa o indirecta, de los servicios públicos. Algunas de las quejas han sido formuladas por personas licitadoras de contratos de gestión de servicios, otras por trabajadores y trabajadoras de empresas gestoras y otras por personas usuarias de los servicios públicos.

Tenemos que significar que este año hay seguido dirigiéndose a la Sindicatura ciudadanos y ciudadanas que denunciaban determinadas prácticas poco transparentes relacionadas con la prestación de servicios funerarios en la ciudad.

Algunas de las quejas recibidas han sido formuladas por personas usuarias de los servicios públicos y otras por personas licitadoras de contratos de gestión de servicios

Durante este año la Síndica de Greuges ha estudiado una queja sobre la aplicación de un expediente de regulación de ocupación en la plantilla de mantenimiento del alumbrado de Barcelona. Este caso ya se había expuesto de forma sucinta en el informe del año anterior, pero en el momento de elaborar el mencionado informe la Síndica de Greuges todavía no había finalizado el estudio previo que le permitiera tomar una decisión.

También se han recibido varias quejas de personas que optaban a la gestión de un servicio público a través de un procedimiento de concurrencia. En una de ellas, los licitadores ponían de manifiesto los perjuicios económicos que les había supuesto a los licitadores la anulación del proceso contractual por motivos imputables al Ayuntamiento de Barcelona. En otro caso, una entidad que optaba a la gestión cívica de un equipamiento público de carácter cultura denunciaba poca transparencia en la valoración del proceso selectivo.

El artículo 34 de la Carta Municipal recoge la naturaleza de la gestión ciudadana cuando dispone que las entidades, organizaciones y asociaciones ciudadanas sin ánimo de lucro pueden ejercer competencias municipales o participar en nombre del Ayuntamiento en la gestión de servicios o equipamientos cuya titularidad corresponde a otras administraciones públicas. La gestión cívica de competencias municipales se puede utilizar para las actividades y los servicios susceptibles de gestión indirecta y se adjudica mediante concurso público cuando existan varias entidades u organizaciones con idénticas características o parecidas.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 13Q1472: procedimiento de adjudicación de la gestión cívica de un casal de barrio.

Una federación de entidades formuló ante la Síndica de Greuges su disconformidad con el hecho de que se declarara desierto un proceso de pública concurrencia para la gestión cívica de un casal de barrio. La Federación había estado muy implicada en el proyecto del futuro casal, y manifestaba que incluso las obras que se habían realizado en el espacio se habían realizado en función de sus propuestas de actividades. El hecho de que el Distrito decidiera iniciar un proceso de pública concurrencia les llevaba a pensar que la adjudicación de la gestión sería para otra entidad más afín a los dirigentes municipales. Los órganos municipales facilitaron a la Sindicatura copia de los proyectos de gestión presentados por varias entidades y el acta de la Comisión de Valoración, de la que resultó una puntuación inferior a la mínima establecida en las bases, por lo que se declaró desierto el concurso.

La Síndica de Greuges consideró oportuno que se iniciara el proceso de concurrencia para permitir participar a otras entidades del barrio interesadas en el proyecto, y no detectó irregularidades en el proceso de selección. A pesar de ello, consideró poco adecuada la resolución administrativa por entender que se apartaba de la voluntad inicial de la gestión cívica y recomendó al Ayuntamiento que intentara llegar a alianzas que permitieran que el servicio se prestara cualitativamente y a través de una gestión ciudadana.

El órgano gestor informó a la Síndica de Greuges que la Federación había iniciado un periodo de reflexión con el fin de replantear y poder presentar un nuevo proyecto, y que, mientras tanto, se había firmado un convenio de colaboración entre la Federación y el Ayuntamiento para otorgar una subvención extraordinaria mediante una concesión directa para la gestión cívica del casal de barrio. El convenio también establecía el marco de colaboración de ambas partes y los pactos que tenían que regir la colaboración.

Expediente n.º 13Q1251: el coste de los servicios funerarios en la ciudad de Barcelona.

Una persona se dirigió a la Síndica de Greuges para denunciar el aumento desproporcionado que habían sufrido en el plazo de diez años los costes de los servicios funerarios en la ciudad de Barcelona. En este plazo los precios se habían multiplicado por más de cuatro.

La Síndica de Greuges preguntó al Ayuntamiento sobre su capacidad para influir en la fijación de los precios, y sobre la anterior recomendación de esta institución de ofrecer un servicio a un precio asequible.

El Ayuntamiento manifestó no tener margen de influencia dado que únicamente tiene una participación del 15 % de una de las empresas funerarias que operan en Barcelona. Informaba también que en el proceso de alienación del servicio se acordó mantener la “tarifa ciudadana”, pero la Autoridad Catalana de la Competencia la consideró una práctica contraria a la competencia y la anuló. A pesar de ello, Servicios Funerarios de Barcelona, S.A., empresa participada por el Ayuntamiento, dispone de servicios de beneficencia y servicios subvencionados para personas con escasos recursos económicos.

La Síndica de Greuges considera que, a pesar de que el Ayuntamiento no tenga una influencia directa en la determinación de los precios de los servicios funerarios, sí puede actuar de forma indirecta ejerciendo sus competencias en materia de consumo, a través de la inspección y exigencia de transparencia en los precios de los servicios de las empresas que operan en la ciudad, con el fin de que las familias accedan al servicio con toda la información. Considera también que esta falta de transparencia informativa dificulta que las personas usuarias puedan comparar entre las diferentes ofertas, y por lo tanto tendría una incidencia en la competitividad de los precios.

VALORACIÓN

La evolución de la sociedad, que cada vez se interesa más por los asuntos públicos y pide tener más implicación en la gobernabilidad de la ciudad, requiere instrumentos que fomenten las prácticas participativas y la autogestión hasta donde sea posible. Sobre todo en determinadas materias como la sociocultural. Los equipamientos culturales son fundamentales para mejorar la socialización y democratización de la sociedad, y el Ayuntamiento tiene la oportunidad de decidir cuál tiene que ser el modelo de gestión de sus equipamientos: la gestión cívica o la externalización de la gestión a una empresa privada.

Tal y como se desprende de los documentos públicos, los valores básicos que tienen que regir la gestión cívica son: participación, autonomía, transparencia, responsabilidad, eficiencia y eficacia, la mejora del entorno social en cuanto a la convivencia y la cohesión. Se trata de valores que, en una sociedad como la actual, es preciso potenciar.

La apuesta municipal es claramente la de la gestión de los espacios socioculturales por parte de asociaciones sin ánimo lucrativo e implicadas en el tejido asociativo del

territorio. Prueba de ello es el posicionamiento unitario de todos los grupos municipales, en el año 2013, en la aprobación del documento “Conceptualización de la gestión cívica”, que contiene los criterios a seguir en los supuestos en que se aplicara la gestión cívica de servicios y equipamientos de titularidad municipal. Es cierto que el Ayuntamiento tiene una larga trayectoria en dicho modelo de gestión de equipamientos, pero tenía pendiente su desarrollo normativo.

Este año 2014, siguiendo en esta línea de trabajo, el Ayuntamiento de Barcelona ha aprobado el “Modelo de bases de la gestión cívica de equipamientos para actividades y servicios municipales del Ayuntamiento de Barcelona”.

Ahora bien, para que esta nueva cultura gestora se implemente de forma efectiva es básica la confianza mutua entre las partes: entidades y Ayuntamiento; así como el trabajo conjunto. No hay que olvidar que, a pesar de la capacidad de gestión que tienen las entidades ciudadanas, no dejan de ser entidades sin ánimo de lucro y por lo tanto no tienen carácter mercantil. Precisamente por esta falta de mercantilización, la Síndica de Greuges considera que, en determinados supuestos, el Ayuntamiento tiene que priorizarlas y dar un acompañamiento técnico y un apoyo, antes de descartar esta forma de gestión y optar por la adjudicación del servicio a una empresa privada.

La Síndica de Greuges ha solicitado un mayor control municipal sobre las dos empresas de servicios funerarios que operan en la ciudad

En cuanto a otros temas, y a raíz de varias quejas ciudadanas que se están formulando en los últimos años, la Síndica de Greuges también ha solicitado al Ayuntamiento, este año 2014, más control del Ayuntamiento sobre las dos empresas de servicios funerarios que operan en la ciudad de Barcelona.

Con la entrada en vigor del Real Decreto Ley 7/1996, sobre Medidas Urgentes de Carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica, se liberalizó la prestación de los servicios funerarios, y se suprimió de la lista de servicios esenciales reservados a las entidades locales, a pesar de que los municipios mantienen la competencia para otorgar la licencia y regular la prestación de servicios por parte de las empresas. Esta incursión pública en la esfera de la actividad privada se explica porque los servicios funerarios son un servicio esencial y de interés general para la comunidad.

A partir de aquel momento, el servicio podía ser prestado directamente por la Administración, por empresas públicas o por empresas privadas. El Ayuntamiento de Barcelona optó por crear una empresa pública para prestarlo y sobre la que mantenía el control, dado que era propietario del 51 % de su capital social. Años más tarde, la alienó y mantuvo únicamente el 15 % del capital social de Servicios Funerarios de Barcelona, S.A., empresa que actualmente es la prestadora del servicio en el municipio junto con la empresa Áltima.

A pesar de que la finalidad de la liberación del sector se justificaba para favorecer la libre competencia y fomentar su competitividad, lo cierto es que, por un lado, la vigente regulación en materia de actividad funeraria dificulta el acceso a la actividad y, por otro lado, según aseguran algunos ciudadanos y ciudadanas, las empresas funerarias de la ciudad utilizan prácticas restrictivas de la competencia, como el ofrecer información

poco clara a la clientela sobre sus tarifas en el momento de contratar los servicios. Ello no ayuda a generar competitividad de precios.

La Ordenanza Reguladora de los Servicios Funerarios de Barcelona ya recoge los derechos de las personas usuarias, entre los que se encuentran el de tener acceso a un catálogo de las prestaciones que se pueden contratar con las entidades prestadoras de los servicios funerarios, con la indicación detallada de las características de dichas prestaciones y de los precios aplicables. Con el fin de cumplir este mandato y en pro de fomentar un entorno más competitivo entre las empresas funerarias, la Síndica de Greuges pidió al Ayuntamiento que reforzara el régimen inspector municipal, para asegurar que las empresas funerarias, entre ellas la participada por el Ayuntamiento, ofrecieran la información de los precios y servicios a la clientela con total transparencia y de forma clara.

C. Responsabilidad patrimonial

En este apartado se incluyen los supuestos formulados ante la Sindicatura de Greuges de Barcelona en los que el ciudadano o ciudadana ha sufrido un daño y considera que ello es imputable al Ayuntamiento de Barcelona.

Gran parte de la casuística planteada a la Síndica de Greuges tiene que ver con los daños sufridos a raíz de caídas en la vía pública como consecuencia del deficiente estado de conservación del pavimento. Casi todas las quejas han tenido en común la avanzada edad de las personas que han sufrido el accidente y la resolución municipal desestimatoria de la reclamación.

Muchas de las quejas de responsabilidad patrimonial son por caídas en la vía pública por el mal estado del pavimento

Otro supuesto que fue objeto de estudio por parte de la Sindicatura fue el de un grupo de licitadores perjudicados por la suspensión municipal de un proceso de pública concurrencia para la contratación del diseño de un elemento urbano.

También, una ciudadana recorrió a esta institución para plantear la situación en la que se encontraba después de que el Ayuntamiento desestimara su pretensión de responsabilidad patrimonial por los daños que había sufrido su vehículo a raíz de los incidentes de Can Vies, cuando estaba correctamente estacionado en la vía pública.

Finalmente, tenemos que volver a mencionar un caso expuesto en el informe del año anterior y que todavía está pendiente de respuesta por parte del Ayuntamiento, tanto a esta institución como a la ciudadana que instó la reclamación. Se trata de los perjuicios económicos que le está representando a la propietaria de un local comercial el paro de las obras de construcción de la línea 9 del metro en la plaza Sanllehy.

Según dispone el artículo 174 del Decreto Legislativo 2/2003, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, los entes locales responden directamente de los daños y los perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en

los términos establecidos por la legislación general sobre responsabilidad administrativa.

La Constitución Española, en el artículo 106.2, dispone que las personas particulares tienen derecho a ser indemnizadas por cualquier lesión que sufran en sus bienes o derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre y cuando la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. El artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge el régimen y contenido de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Y el Real Decreto 429/1993 aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 13Q0987: perjuicios ocasionados a los licitadores por la suspensión de un proceso de contratación municipal.

Las personas interesadas expusieron a la Síndica de Greuges que habían participado en un concurso para la contratación del servicio para el diseño de un sistema modular de barracas para diversos usos en las playas y en los parques y jardines de Barcelona y de la dirección de la construcción del primer prototipo. El concurso se había publicado el 11 de junio de 2012. Se estableció siete meses más tarde como fecha de entrega de las propuestas. Una vez presentadas, los equipos seleccionados realizaron la presentación oral de los respectivos proyectos, y cinco meses después, el órgano gestor había resuelto renunciar a la celebración del contrato de los servicios. Los licitadores estimaron que el gasto total efectuado por los equipos participantes ascendía a un total de 495.000 euros, y consideraron que la decisión hundía todavía más a los despachos profesionales, que ya estaban muy afectados por la crisis, al mismo tiempo que generaba desconfianza en los estamentos públicos.

El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges que no le constaba presentada ninguna reclamación de gastos incurridos.

La Síndica de Greuges recomendó al órgano municipal que facilitara a los licitadores la presentación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los gastos que les hubiera ocasionado la participación en el concurso.

Expediente n.º 14Q0118: disconformidad con la desestimación de una reclamación patrimonial con ocasión de una caída en la vía pública.

La persona interesada puso de manifiesto que había sufrido una caída en la calle a causa del mal estado del pavimento alrededor de una tapa de servicio eléctrico. A consecuencia de la caída sufrió una fractura de la rótula de la rodilla izquierda y necesitó intervención quirúrgica y días de ingreso hospitalario. Había tramitado una reclamación de responsabilidad patrimonial, pero esta fue desestimada y se alegaba una sentencia del Tribunal Supremo que citaba la inexistencia de responsabilidad cuando se trata de pequeños agujeros, separación entre baldosas, resaltes mínimos para la instalación de tapas de alcantarillado o bases de los marmolillos, que se pueden sortear con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a las personas que van a pie y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios públicos municipales.

El órgano municipal mantuvo esta misma posición ante la solicitud de información de la Síndica de Greuges y añadió que no se denegaban sistemáticamente todas las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, dado que cuando el nexo causal resultaba indudablemente acreditado se estimaba la reclamación.

La Síndica de Greuges consideró que la tramitación del expediente administrativo había sido correcta, pero que en la decisión municipal no se había tomado en consideración el total de las causas y circunstancias que concurrieron en la producción del accidente, sino únicamente aquellas que eran desfavorables a la persona interesada. Por ello se solicitó que se revisara la

resolución dictada y se tuviera en cuenta la posibilidad de encontrarse ante un supuesto de concurrencia de culpas.

VALORACIÓN

La jurisprudencia se ha reiterado en que, con el fin de apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, es preciso que se den los siguientes requisitos: la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa y efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, lo que alteraría el nexo causal; la ausencia de una fuerza mayor, y que la persona reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño claramente ocasionado por su propia conducta.

Ello debería llevarnos al desarrollo de un proceso en el que el resultado se obtuviera de forma muy personalizada en consideración a la ponderación de todas las circunstancias que concurren. Precisamente, dicho estudio ponderado es el que la Sindicatura de Greuges ha echado en falta en muchos de los supuestos que los ciudadanos y ciudadanas le han planteado y en los que las reclamaciones se desestiman porque tienen en consideración la jurisprudencia que niega la responsabilidad patrimonial por falta o rompimiento del nexo de causalidad y deniega sistemáticamente todas las pretensiones de indemnización cuando interfiere la víctima, de alguna forma, en la producción del daño.

A pesar de que existe jurisprudencia que se ha referido al carácter directo, inmediato y exclusivo que tiene que concurrir entre la actividad administrativa y el daño o lesión con el fin de apreciar responsabilidad patrimonial, la Sindicatura, en varias ocasiones, ha invocado jurisprudencia que admite la modulación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas. Consideran que la nota de “exclusividad” tiene que ser entendida en sentido relativo y no absoluto tal y como se pretende. La participación de la víctima en el acontecimiento dañoso no rompe la relación causal entre este y el funcionamiento del servicio público, sino que tienen que llevar, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremos, a una modulación o compensación en la indemnización por los daños ocasionados, que tendrán que ser soportados proporcionalmente por la víctima y por la Administración demandada.

La Síndica de Greuges cree que las aseguradoras tienen un papel relevante e influyente en las resoluciones de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial

También esta institución sigue observando el papel relevante e influyente de las compañías aseguradoras en la resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Difícilmente el Ayuntamiento se aparta de las alegaciones que estas efectúan y que suelen desestimar las reclamaciones formuladas por los ciudadanos y ciudadanas. La existencia de un contrato de seguros entre la Administración y una compañía se ha convertido en una técnica para dar cobertura a las actividades de mayor riesgo de la Administración. Aunque formalmente, la formalización del contrato de seguros no modifica los procedimientos establecidos para la exigencia de las

responsabilidades que se deduzcan ante el Ayuntamiento, sí se comprueba que las resoluciones municipales suelen ratificar la postura de las compañías. Y no hay que olvidar el interés económico con el que estas operan y que comporta su subjetividad en las alegaciones que formulan.

En cuanto a otras cuestiones, tenemos que referirnos a la responsabilidad indemnizatoria derivada de la renuncia municipal a la celebración de un contrato administrativo. Dicha posibilidad de renuncia a un contrato es admisible en Derecho siempre y cuando se dé en el oportuno momento temporal, antes de la adjudicación, y siempre y cuando obedezca a motivos de interés público, de acuerdo con el artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), circunstancias que se daban en el caso expuesto como expediente ilustrativo del presente apartado.

El TRLCSPP también dispone que las personas licitadoras tendrán derecho a ser compensadas por los gastos que les hubiera ocasionado su participación. El principal motivo por el que las personas licitadoras se dirigieron a la Sindicatura fue el de mostrar su disconformidad por los gastos que les había generado la participación en el concurso. Así pues, entendimos que el Ayuntamiento no les había informado, en la notificación de renuncia, del derecho que les asistía a ser compensadas por los gastos en los que hubieran incurrido.

Dicho extremo tampoco se preveía en los pliegos que regían la contratación y por lo tanto, de acuerdo con las previsiones del TRLCSPP, regían los principios generales de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas que están recogidos en la Ley 30/1992.

El órgano municipal afectado atendió la recomendación de la Síndica de Greuges de que se facilitara a los licitadores la presentación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los gastos que les hubiera originado su participación en el concurso.

3.3. Actividad económica

A. Licencias de actividad económica

B. Licencias del uso del espacio público

El artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa dentro del marco de la economía de mercado. Dice que los poderes públicos protegerán y garantizarán aquella libertad de actividad económica y defenderán la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general, y prevé al mismo tiempo la planificación de la economía.

La Hacienda municipal es tributaria del artículo 31 de la propia Constitución, que dice que todo el mundo contribuirá al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, y que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

Y en cuanto a los gastos municipales, la norma es que esta tiene que comportar una asignación equitativa de los recursos públicos y la programación y ejecución tienen que responder a criterios de eficiencia y economía.

En la sección de actividad económica, la Síndica de Greuges ha recibido 67 quejas durante el año 2014.

A. Licencias de actividad económica

En el presente capítulo, en este año 2014 la Síndica de Greuges ha tratado quejas relativas a actividades emergentes en la ciudad, como han sido los clubs de cannabis, que han proliferado en un periodo de tiempo muy breve, y cuyo funcionamiento en algunas ocasiones genera molestias y alarma a los vecinos y vecinas. Dicha actividad, pero, por su afectación se ha tratado en el presente informe desde el apartado de salud.

Otro grupo de quejas ha sido el de las relacionadas con las molestias que originan actividades que surgen como consecuencia del éxito turístico de la ciudad, como las viviendas de uso turístico, que, si no se gestionan de forma responsable, suelen presentar incompatibilidades con el uso de vivienda de los pisos adyacentes.

En cuanto a las actividades de restauración en determinados lugares de la ciudad, también se han planteado quejas a la Sindicatura por parte de personas emprendedoras a quienes la aprobación de los planes de usos que prohibían la actividad que pretendían poner en marcha las ha sorprendido cuando ya habían iniciado los trámites y gastos para iniciarla. Este ha sido el caso de algunos empresarios que pretendían iniciar una actividad de restauración en el Poble Sec. La Síndica de Greuges también ha atendido a las quejas de vecinos y vecinas de esta zona que ponen de manifiesto las molestias derivadas de la saturación de la actividad de restauración en sus calles.

Aparte de los problemas de molestias de ruido y olores que generan determinadas actividades, que se tratan en el capítulo 3 de este Título II, detectamos con cierta frecuencia que, a raíz de las denuncias de los vecinos y vecinas, se produce una inspección que descubre la falta de título habilitante para el ejercicio de la actividad.

También se han dirigido a la defensora algunas personas titulares de actividades contra las que se habían iniciado procedimientos sancionadores por no estar adecuada su actividad a la licencia que tenían concedida, o bien por vender productos no autorizados.

En el ámbito normativo relacionado con la actividad económica, este año, dando continuidad a la aplicación de la Directiva 2006/123/CE, también conocida como Directiva de Servicios, el Gobierno de la Generalitat ha presentado al Parlament el Proyecto de Ley de Simplificación, Agilidad y Reestructuración Administrativa y de Promoción Económica. De acuerdo con su preámbulo, lo que se pretende con el adelgazamiento de la legislación es facilitar la competitividad y productividad en el ámbito económico y la racionalización administrativa. Y es que una de las asignaturas pendientes en dicho ámbito es la de la revisión de los procedimientos con el fin de conseguir la supresión de trabas administrativas y la simplificación que impone la normativa europea.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 14Q1030: denuncia por molestias de varias viviendas de uso turístico.

El promotor de la queja explicaba que vivía en un inmueble en el que casi todas las viviendas tenían un uso turístico autorizado. En diferentes ocasiones se había dirigido al Ayuntamiento para denunciar las molestias derivadas de la actividad turística. Se habían llevado a cabo determinadas intervenciones municipales y se habían comprobado irregularidades. A pesar de ello, no percibían ninguna modificación de las circunstancias denunciadas.

El Ayuntamiento había actuado, efectivamente, y había constatado que una de las viviendas no disponía de la preceptiva autorización municipal para ejercer la actividad, y en otras se habían detectado incumplimientos de las personas titulares de la actividad. Por ello había iniciado los correspondientes expedientes administrativos, que se encontraban en el trámite de vista previa a la resolución administrativa.

La Síndica de Greuges valoró que era preciso simplificar al máximo los procesos sancionadores que se derivaran de ello con el fin de que la actuación municipal resultara eficaz. Por dicho motivo, recomendó al Ayuntamiento que se implementaran mecanismos de coordinación interadministrativa que permitieran agilizar los procedimientos de precinto de viviendas de uso turístico ilegales, y fortalecer la dotación de recursos humanos y tecnológicos municipales.

Expediente n.º 14Q376: disconformidad con el hecho de que se conceda una licencia de actividad en una calle que se considera que está saturada.

La persona interesada era administradora de una finca de la calle Blesa. Manifestaba que en el local comercial de la finca existía una actividad de bar y próximamente, en el segundo local de la misma finca, estaba previsto que se iniciara la misma actividad. Consideraba que se trataba de una zona con mucha saturación de bares con las consiguientes molestias por ruido que generaba a los vecinos y vecinas.

El Ayuntamiento realizó una inspección y no detectó irregularidades, por lo que archivó el expediente de inspección. Al mismo tiempo informó a la denunciante de cuál era la tramitación para legalizar una actividad de bar, y la falta de intervención municipal en el trámite.

La Síndica de Greuges consideró que la actuación municipal había sido insuficiente, dado que el Distrito no había usado los recursos a su alcance con el fin de procurar eliminar las molestias que origina la alta concentración de establecimientos de pública concurrencia. Recordó al Ayuntamiento la conveniencia de exigir a las personas titulares de las actividades la obligación legal de evitar conductas incívicas por parte de su clientela y de dar cuenta de ello a la policía cuando fuera necesario. También recomendó que se promovieran medidas de mediación y conciliación, tal y como prevé la normativa en materia de espectáculos públicos y las actividades recreativas, y que se adoptaran medidas cautelares de suspender la autorización de determinadas actividades en la zona de máxima concentración de locales, mientras no se elabore un plan de usos. Por último, recomendó que se estudiara la posibilidad de declaración de la zona afectada como ZARE, con el objeto de establecer medidas de contención y corrección del ruido.

VALORACIÓN

En el decurso de este año, el Ayuntamiento de Barcelona ha dictado varios acuerdos de suspensión de licencias que tienen fundamentación en el artículo 73.1 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, con el fin de proceder al estudio para la reforma de figuras de planeamiento urbanístico.

Una de las suspensiones se ha producido en el ámbito de la actividad de viviendas de uso turístico. El Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de Establecimientos de Alojamiento Turístico y de Viviendas de Uso Turístico, en su Título segundo, regula las viviendas de uso turístico como modalidad de alojamiento en viviendas, y establece los parámetros técnicos y de servicios mínimos propios de la actividad y determina los

requisitos para el acceso a la actividad, en el marco de la potestad municipal de ordenación de los usos y el régimen de la propiedad horizontal definido en el Código Civil Catalán. En esta línea, la Ordenanza Municipal de Actividad y de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Barcelona (OMAIA) establece el régimen de comunicación previa para el ejercicio de la actividad de vivienda de uso turístico.

El 30 de abril de 2014, la Comisión de Gobierno acordó suspender las comunicaciones previas de inicio de actividad para la instalación y/o ampliación de la actividad de uso turístico en determinados ámbitos de la ciudad, con la finalidad de proceder a los estudios previos a la tramitación del Plan Especial Urbanístico para la Regulación de las Viviendas de Uso Turístico en la Ciudad de Barcelona. Unos meses después, el 22 de octubre de 2014, se amplió la suspensión de las comunicaciones previas de inicio de actividades al resto de distritos y zonas no afectadas.

El Ayuntamiento de Barcelona, consciente de la problemática que estaba generando la proliferación de dicha actividad, en el mes de mayo de 2014 aprobó una Medida de Gobierno de Vivienda de Actividad Turística con el fin de establecer un marco de regulación para el despliegue equilibrado de las viviendas de uso turístico. Este documento plasmaba que una de las actuales problemáticas relacionadas con las viviendas de uso turístico era la actividad que se realizaba sin habilitación, el uso inadecuado de la licencia y los problemas de convivencia que generaban.

Y es que se trata de una actividad en la que, en muchos casos, los y las ocupantes de este tipo de alojamientos tienen un comportamiento que pone en riesgo la convivencia vecinal. La Síndica de Greuges ha manifestado la necesidad de que dicha actividad económica se realice con pleno respeto a las normas que le son de aplicación, y que garantice los derechos de los vecinos y vecinas, entre ellos el derecho al descanso. Para conseguirlo es imprescindible una actuación municipal rigurosa, ágil y eficaz.

La Síndica de Greuges es consciente de que los procedimientos sancionadores que se aplican están sujetos a las garantías que le son propias, pero, sin apartarse del procedimiento, considera que es preciso simplificar los procesos de cierre de las viviendas de uso turístico cuando se comprueba que actúan al margen de la legislación vigente. Hay que actuar de forma rigurosa y fortalecer la dotación de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para asegurar la efectividad de las actuaciones que hay que llevar a cabo. Considera también que es preciso incrementar la presión sobre las viviendas de uso turístico que actúan sin autorización municipal, y que es preciso incoar expedientes de forma paralela desde el Ayuntamiento y desde la Generalitat por prestar servicios turísticos sin tener la habilitación, tal y como recoge la Medida de Gobierno.

Este año también hay que poner de manifiesto la suspensión de las comunicaciones previas de inicio de actividades para la instalación y/o ampliación de clubs sociales privados para fumar cannabis, acordada por la Comisión de Gobierno el 12 de junio de 2014, como respuesta a la proliferación de esta actividad en el territorio municipal y la alarma que esta estaba generando entre el vecindario. En estos momentos el Ayuntamiento está trabajando para regular la actividad.

Vilà ha supervisado quejas tanto de vecinos y vecinas como de establecimientos de restauración por la actividad de bar en diferentes calles del Poble Sec

En cuanto a otras cuestiones, la Síndica de Greuges este año ha recibido quejas en relación con la actividad de bar de algunas calles del Poble Sec. Las quejas han sido planteadas tanto por los vecinos y vecinas que manifiestan sufrir molestias derivadas de la acumulación de dicha actividad, como por las personas titulares de la actividad a las que, en algunos casos, se les ha autorizado la instalación de terrazas y veladores; en otros casos, a algunas personas emprendedoras las ha sorprendido el Acuerdo Municipal de 25 de septiembre de 2014 de suspender el otorgamiento de licencias y/o comunicados y otras autorizaciones municipales para la instalación o ampliación de determinadas actividades incluidas en los epígrafes de la Ordenanza Municipal de las Actividades y de los Establecimientos de Pública Concurrencia en el barrio del Poble Sec.

El acuerdo excluyó de la suspensión las solicitudes de otorgamiento de licencias o comunicación previa al ejercicio de la actividad presentadas antes de la ejecutividad del acuerdo de suspensión. Dichas exclusiones tienen por finalidad garantizar la seguridad jurídica de aquellos procesos que ya se hubieran iniciado antes de la suspensión.

En un caso presentado ante la defensora, la persona interesada había solicitado información al Distrito sobre si la actividad de restauración que pretendía iniciar en una calle del Poble Sec tenía cobertura en el Plan General Metropolitano. Después de comprobar que legalmente era posible, había alquilado un local y estaba en fase de planificación previa de su actividad. El Ayuntamiento no le aplicó la exclusión porque entendió que la tramitación realizada por el emprendedor no era una comunicación y que el documento que había solicitado el interesado únicamente tenía valor a título informativo. A pesar de ello se le habían generado unas expectativas de negocio y ya había iniciado la inversión con el alquiler de un local y el consiguiente gasto que ello genera y los vínculos que se puedan derivar del contrato si existe una cláusula de permanencia temporal mínima. La defensora estudia si en dichos propósitos, cuando quede suficientemente acreditado, el perjuicio que se le ha generado a la persona interesada puede ser resarcido a través de un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

A pesar de ello, la Síndica de Greuges celebra que, mientras no se apruebe el Plan de Usos del Poble Sec, se haya dictado una medida cautelar de suspensión de las autorizaciones de determinadas actividades en la zona de máxima concentración de locales de pública concurrencia. Precisamente, esta había sido una de sus recomendaciones cuando trató la queja expuesta como ilustración del presente capítulo.

En aquella ocasión, la sorprendió que dos años después de haber intervenido por el mismo asunto, los vecinos y vecinas siguieran sufriendo molestias y viendo cómo se otorgaban autorizaciones municipales para la apertura de nuevos establecimientos, bajo la justificación de que se trataba de un acto reglado. La defensora entiende que el Ayuntamiento puede aplicar medidas cautelares con el fin de evitar la proliferación de determinadas actividades mientras se tramita el Plan de Usos, como por ejemplo la suspensión de las licencias para determinadas actividades.

B. Licencias de uso del espacio público

En esta sección haremos referencia al grueso de las quejas que este año 2014 se han supervisado en la Sindicatura de Greuges relacionadas con las licencias de uso del espacio público.

El mayor número de ellas tenían que ver con la distribución equitativa del espacio público entre los establecimientos de restauración para la instalación de terrazas y veladores en espacios susceptibles de ordenación singular.

También se ha tratado una queja formulada por los vecinos y vecinas por las molestias que originan la concentración de terrazas de bar en una plaza de la ciudad.

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y con carácter estatal, se refiere a los títulos que habilitan para el uso común especial de los bienes de dominio público y determina que, cuando se efectúe con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización. También prevé que las autorizaciones se otorguen a quien presente una petición que reúna las condiciones, a excepción de si, por cualquier circunstancia, se encontrara limitado su número, en cuyo caso se otorgarán en régimen de concurrencia o mediante sorteo si no se tuvieran que valorar condiciones especiales en las personas solicitantes.

La previsión de otorgamiento de autorización en régimen de concurrencia o sorteo también se recoge en la legislación autonómica, en el artículo 56.4 del Decreto 336/1998, que aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales en Cataluña.

En el ámbito municipal, el régimen de concurrencia se recoge en la Ordenanza de Terrazas aprobada por el Plenario del Consejo Municipal en sesión de 20 de diciembre de 2013, en el artículo 82, que regula el procedimiento para la asignación equitativa de espacios libres de titularidad pública disponibles para instalar terrazas en espacios con distribución previa u ordenación singular, en aquellos emplazamientos donde existe concurrencia de solicitudes.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 14Q0877: redistribución equitativa del espacio público de uso común especial.

Un empresario de la restauración exponía que en un local comercial ubicado en la avenida Gaudí, el Distrito únicamente le autorizaba una terraza con 4 mesas y 16 sillas, a diferencia de la gran parte de establecimientos de la misma calle, que disponían de autorización para 12 mesas y 48 sillas. El Distrito había aplazado la solución al problema a la entrada en vigor de la normativa municipal de terrazas que estableció una distribución equitativa. A pesar de ello, hacía meses que esta había entrado en vigor pero el agravio se mantenía.

A la interpelación de la Síndica de Greuges, el Ayuntamiento respondió que se había iniciado la elaboración de un proyecto de decreto de ordenación singular que se encontraba en trámite.

La Síndica de Greuges consideró que el Ayuntamiento no había cumplido con la obligación legal de redistribuir de forma equitativa el espacio susceptible de ocupación para ofrecer un trato igual a las personas titulares de las actividades de hostelería y restauración de aquella avenida. Por dicho motivo, recomendó al Distrito que, mientras no entrara en vigor el decreto de ordenación singular de aquel espacio, se iniciara un proceso que permitiera la asignación de los espacios respetando los principios de objetividad, publicidad y concurrencia.

Expediente n.º 14Q0378: molestias vecinales por la concentración de terrazas.

El representante de una asociación de vecinos y vecinas pidió la intervención de la Síndica de Greuges ante las molestias que sufrían derivadas de los veladores instalados en una plaza de la ciudad. Manifestaba que en el año 2010, ante esta problemática, los agentes implicados llegaron a un acuerdo horario para el funcionamiento de las terrazas. Este horario últimamente se estaba incumpliendo.

El Distrito respondió a la Síndica de Greuges que aquel acuerdo horario había perdido vigencia con la entrada en vigor de la Ordenanza de Terrazas, y que se había constituido una mesa de trabajo con los comercios de la plaza, los vecinos y vecinas y el Distrito para abordar los problemas de convivencia en la plaza, y que realizaron una diagnosis para posteriormente poder, si procedía, realizar un plan de trabajo conjunto con Licencias e Inspección, cuerpos policiales, vecinos y vecinas y establecimientos mercantiles. También pusieron de manifiesto la realización de estudios sonométricos que habían dado como resultado la superación de los valores máximos de emisión en horario nocturno, principalmente los viernes.

La Síndica de Greuges consideró que la aplicación de los criterios unificadores en materia de horarios de terraza impuestos por la nueva Ordenanza ponía en peligro el equilibrio entre los diferentes usos de la plaza y dejaba sin efectos el acuerdo consensuado entre vecinos y vecinas, los operadores económicos y el Distrito. Por dicho motivo, recomendó que se promoviera la aprobación de un decreto de Alcaldía que ofreciera un tratamiento horario diferenciado en dicho lugar, convenientemente fundamentado en la morfología del espacio, los estudios de sonometría u otras circunstancias que afectaran a la convivencia.

VALORACIÓN

El Plenario del Consejo Municipal, en sesión celebrada el 20 de diciembre de 2013, aprobó la Ordenanza de Terrazas con el objetivo de favorecer el equilibrio entre los usos de las terrazas y los usos colectivos del espacio público, y compatibilizar dichos usos con la convivencia del barrio. La Ordenanza entró en vigor el 1 de enero de 2014.

La proliferación de ocupación de espacios singulares de Barcelona ha sido tenida en consideración en la Ordenanza municipal, que le dedica un capítulo del texto normativo en el que se establece el proceso a seguir para que la Comisión de Gobierno apruebe los decretos de distribución previa o de ordenaciones singulares, para la adecuada compatibilidad de los usos públicos y la instalación de terrazas en un determinado espacio, a pesar de que no establezca un plazo máximo para llevarlo a cabo. Además enumera expresamente cuáles son estos espacios, entre los cuales se encuentran ubicadas las actividades de restauración motivo de queja que ilustran el presente epígrafe.

Con carácter general, la Síndica de Greuges valora muy positivamente que el Ayuntamiento quiera abordar la problemática que sufre la ciudad en materia de terrazas a través de la aprobación de una Ordenanza, pero el hecho de que deje un amplio margen de discrecionalidad para diseñar su aplicación en determinados espacios singulares –que precisamente son los más conflictivos por la elevada ocupación y demanda de espacio público y por las molestias que comporta al vecindario– y el que no establezca una fecha máxima para la implementación de las ordenaciones singulares, deja sin solucionar las problemáticas particulares de los diferentes espacios singulares.

La nueva Ordenanza de Terrazas deja una amplia discrecionalidad para diseñar su aplicación en determinados espacios singulares

En el supuesto expuesto sobre las molestias que ocasionaba a los vecinos y vecinas la concentración de terrazas en una plaza de la ciudad, estas se vieron agravadas,

precisamente, por la homologación del criterio horario. El Distrito hacía un año que había elaborado, junto con los vecinos y vecinas y los establecimientos mercantiles, un Plan Regulador de Ordenación de las Autorizaciones de Terrazas para aquel espacio, con el fin de buscar soluciones y llegar a un pacto consensuado entre ambas partes. En el marco de los acuerdos que contenía el Plan se encontraban los horarios máximos de apertura y funcionamiento de las terrazas, que se establecían de domingo a jueves hasta las 22:30 horas, y los viernes, sábado y vigilias de festivos hasta las 23:00 horas. En cambio, con la entrada en vigor de la nueva Ordenanza, los horarios de aplicación con carácter general eran de domingo a jueves hasta las 24:00 horas, y viernes y vigilias de festivos hasta las 01:00 horas.

La Síndica de Greuges entendió que, en aquel caso, la Ordenanza de Terrazas podía poner en peligro el deseado equilibrio entre los diferentes usos del espacio público y que sería necesario otorgar legitimidad al acuerdo consensuado por las partes. Por ello consideró que era necesario promover una propuesta de decreto de Alcaldía que ofreciera un tratamiento horario diferenciado en aquel lugar, convenientemente fundamentado en la morfología del espacio, los estudios de sonometría u otras circunstancias que afectaran a la convivencia.

En cuanto a la distribución equitativa del espacio público entre todo el mundo y que estuviera en igualdad de condiciones, hay que poner de manifiesto que las personas particulares no tienen un derecho subjetivo a la ocupación del espacio público, pero sí derecho a un tratamiento igualitario ante la ley. El Ayuntamiento tiene que examinar, caso por caso, la procedencia de la ocupación con la finalidad de valorar todas las circunstancias reales o previsibles, como la relativa a la seguridad o a la no perturbación del medio ambiente, y hacer compatible el uso especial con la finalidad prioritaria de las vías. Así pues, la mera concurrencia de los requisitos para que la ocupación pueda ser autorizada no otorga derecho a su concesión.

En varias quejas planteadas en esta institución, diferentes titulares de establecimientos de restauración manifestaban su disconformidad con el espacio que les asignaba el Ayuntamiento en comparación con otras empresas, y en otros supuestos manifestaban su disconformidad con la denegación de la licencia de terraza por valorar que el espacio en cuestión estaba saturado, pero observaban cómo se renovaban los permisos a quien ya disponía de ella con anterioridad.

Los negocios de restauración se encontraban en vías que, por su ubicación o configuración urbanística, tenían una capacidad limitada y se habían convertido en espacios proclives a la concentración de terrazas. La propia Ordenanza de Terrazas consideraba aquellos espacios como susceptibles de ordenación singular, pero no concretaba un plazo para dar cumplimiento a la regulación singular, a pesar de que en algunas manifestaciones públicas se ha dado a conocer que las primeras ordenaciones se empezarían a aplicar a principios del año 2015. A pesar de ello, la imprecisión temporal genera inseguridad jurídica a las personas interesadas. Además, mientras no entren en vigor los decretos de ordenación, los distritos afectados no están tomando medidas provisionales tendientes a redistribuir equitativamente los espacios libres.

El espacio no se puede distribuir en consideración a los criterios subjetivos, sino que tiene que distribuirse equitativamente entre todas las personas que lo solicitan, y ello con el fin de cumplir con los principios de publicidad y concurrencia de que dispone la

normativa estatal, autonómica y municipal de aplicación. Una actuación contraria, en opinión de la Síndica de Greuges, podría implicar un trato municipal desigual a las personas titulares de las actividades con unas consecuencias económicas más favorecedoras para unas que para otras, dado que las terrazas no son sino una extensión de las actividades de restauración.

3.4. Hacienda municipal

En la sección de Hacienda municipal, la Síndica de Greuges ha recibido 57 quejas durante el año 2014.

A. Tributos

B. Gestión y recaudación

A. Tributos

El sistema tributario permite a las administraciones públicas obtener recursos económicos de los ciudadanos y ciudadanas y de las actividades económicas con los que poder atender a los gastos de los servicios públicos.

Los textos legales definen cuáles han de ser los principios en los que tiene que inspirarse la aportación de recursos a las haciendas públicas. El artículo 31.3 de la Constitución Española menciona los principios de igualdad y progresividad y añade que la aportación se realizará en función de la capacidad económica de la persona contribuyente. El Estatuto de Cataluña añade que la capacidad normativa de la Generalitat en materia de tributos se basa en los principios de equidad, igualdad y eficiencia. El artículo 38.c de la Ley 1/2006, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona, establece como principios a los que tiene que ajustarse la Hacienda de la ciudad, los de equidad, capacidad económica, justicia, generalidad, igualdad, progresividad y no confiscatorio y, finalmente, la Ordenanza Fiscal General municipal añade a los ya mencionados los principios de equitativa distribución de la carga tributaria, proporcionalidad, eficacia y respeto a los derechos y garantías de las personas obligadas tributarias.

Se describe un modelo ideal, pero hay que admitir que el sistema resulta complejo e imperfecto y con la fuerte situación de crisis, que afecta a la mayoría de la sociedad, las imperfecciones del sistema perjudican a más gente y originan más injusticias.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0204: no sujeción de una dación en pago de hipoteca de la vivienda habitual al impuesto de plusvalía.

En el momento de atender a la reclamante en las oficinas de la Sindicatura de Greuges por disconformidad con una sanción en materia de tráfico, se detectó que había perdido su vivienda por una entrega en pago de deudas a la entidad bancaria acreedora. La interesada había

autoliquidado el correspondiente impuesto de plusvalía que iba satisfaciendo mediante su pago fraccionado por acuerdo con el Instituto Municipal de la Vivienda.

Se le sugirió que formalizara un escrito de queja para pedir el amparo de la Síndica de Greuges dado que existían indicios de que podía acogerse a los beneficios para aquellas personas que se habían visto en la necesidad de entregar su vivienda en pago de deudas.

Pedida información al Instituto Municipal de la Vivienda sobre la razón que motivaba la liquidación del impuesto, este respondió que, habiendo revisado los antecedentes como consecuencia de la petición realizada por la Síndica de Greuges, comprobó que el sujeto pasivo del pago del impuesto de plusvalía por la transmisión formalizada era la entidad de crédito y no la promotora de la queja.

Por lo tanto, el Instituto Municipal de la Vivienda acordó cancelar el expediente de pago fraccionado, anular la liquidación tributaria y reconocer a la reclamante el derecho a la devolución del importe ingresado en concepto de impuesto de plusvalía.

En su decisión, la Síndica de Greuges recomendó al Instituto Municipal de la Vivienda que, ante la presentación de una autoliquidación del impuesto de plusvalía derivado de una transmisión por dación en pago de deudas, verificara de oficio si la persona interesada podía beneficiarse de las previsiones existentes para quedar exenta de su pago.

B. Gestión y recaudación

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 13Q1033: una aparente situación de insolvencia.

La deuda tributaria del reclamante proviene de no haber realizado, en su momento, la autoliquidación del impuesto de plusvalía por la venta de una vivienda de su propiedad. Las circunstancias han hecho que el deudor pase a peor fortuna y no puede asumir el pago de una elevada cantidad en concepto de principal de la deuda más la sanción. Manifiesta que solamente ingresa 645 euros en concepto de pensión. Formalmente el reclamante no es deudor de la Hacienda municipal dado que le ha sido aceptado un pago a plazos que atendió a base de no poder asumir las necesidades básicas. Se dirige al Ayuntamiento para pedir la condonación o rebaja de la deuda por insolvencia, petición que no es admitida y acude, entonces, a la Síndica de Greuges.

A la vista de la información de que dispone la Síndica de Greuges, se recomendó al Ayuntamiento que, de conformidad con lo que establecen el artículo 14 y siguientes de la Ordenanza Fiscal General, se realizaran las actuaciones necesarias para comprobar el estado de insolvencia del reclamante y, si procedía, se declarara la baja temporal provisional o definitiva del crédito. Además se pedía suspender el cobro de los plazos mensuales mientras no se comprobara el estado de insolvencia.

Siete meses después de notificada la decisión al Ayuntamiento, este respondía con la información de que el reclamante era propietario del piso que ocupaba y de cinco fincas rústicas. La vivienda está situada en una zona media-alta de Barcelona y aparentemente de mucha superficie. El reclamante, que no había recibido respuesta del Ayuntamiento a su demanda de ser considerado insolvente, nos comunicó que reside en la antigua vivienda del portero de la finca y que incluye la terraza y que las fincas rústicas están fuera de mercado. Tiene patrimonio, pero no líquido. Mientras tanto, sigue satisfaciendo la deuda tributaria a cargo de los escasos ingresos.

La Síndica de Greuges consideró aceptada su recomendación de comprobación del patrimonio del deudor, a pesar de las dificultades que este sufre, mientras no puede realizar los bienes, con el fin de cumplir el compromiso adquirido con el Ayuntamiento.

Expediente n.º 14Q0498: bonificaciones en el pago de los tributos que no se dan a conocer.

La promotora de la queja mantiene una elevada deuda con la Hacienda municipal por no haber realizado tampoco la autoliquidación del impuesto de plusvalía por una transmisión por causa de muerte. Manifiesta que fue mal asesorada por el profesional a quien encargó la tramitación y pide el amparo de la Síndica de Greuges dado que también se encuentra en situación de precariedad económica.

Solicitada información al Instituto Municipal de Hacienda (IMH) y estudiado el caso, resulta que una vez detectada la falta de autoliquidación se comunicó a la reclamante la propuesta de

regularización tributaria. La interesada aceptó la propuesta a pesar de que insistía en su actuación de buena fe. La aceptación significó que, por previsión legal, el importe de la sanción le fuera reducido en un 30 %. Notificado el importe de la sanción una vez aplicada la reducción, la interesada presentó un nuevo escrito en el que insistía en su actuación de buena fe y pedía que no le fuera aplicada la sanción. El Instituto Municipal de Hacienda interpretó este nuevo escrito como alegaciones a la propuesta de sanción y dejó sin efecto la reducción del 30 % tal y como prevé la normativa. No consta que, en el momento de comparecer en las oficinas municipales para dar conformidad a la propuesta de regularización que aceptó, fuera informada de los perjudiciales efectos de la presentación de alegaciones a la propuesta de sanción.

La Síndica de Greuges consideró que el IMH actuó con un exceso de rigor y en contra de los intereses de la reclamante y de forma inadecuada, dado que interpretó el escrito como un recurso formal de alzada.

Para la reclamante no se trataba de un recurso de alzada, sino de un lamento escrito y espontáneo al sentirse defraudada y abandonada ante el lío de la Administración pública, y por tener que hacer frente a un grave perjuicio económico.

Posiblemente si hubiera sido advertida de las posibles consecuencias de su acto, se habría abstenido de presentar un escrito que la Administración podría interpretar como un recurso contra la liquidación de la sanción.

Así como en el caso de los expedientes sancionadores en materia de disciplina vial se advierte formalmente a la persona denunciada de que perderá la posibilidad de satisfacer el 50 % de la sanción si presenta alegaciones, la misma advertencia debería hacerse en el caso de las liquidaciones tributarias, y más teniendo en cuenta que los importes económicos suelen ser mucho más elevados.

Si bien es cierto que la ignorancia de la Ley no exime de su cumplimiento, también es cierto que la Administración, como servicio público, tiene que facilitar a los ciudadanos y ciudadanas aquella información que los ayude en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de sus derechos, tal y como se prevé en la normativa en materia de procedimiento administrativo.

La Síndica de Greuges, de acuerdo con estas consideraciones, recomendó al Instituto Municipal de Hacienda que aplicara la reducción del 30 % en el importe de la sanción y que incorporara, en situaciones como la descrita, el deber de informar de los derechos de las personas contribuyentes.

La decisión de la Síndica de Greuges, trasladada al IMH en el mes de julio de 2014, en el momento de redactar el presente informe todavía está pendiente de ser contestada por el Ayuntamiento.

VALORACIÓN

Este año 2014 han disminuido los conflictos derivados de la imposibilidad de atender al impuesto por el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (plusvalía) por operaciones de dación en pago de deuda. Tanto el Ayuntamiento de Barcelona como el Gobierno central han tomado medidas para beneficiar a las personas afectadas. En este sentido, hay que recordar que, ya en septiembre de 2012 y en enero de 2013, la Síndica de Greuges se dirigió al Ayuntamiento de Barcelona para recomendarle la adopción de medidas que corrigieran el trato injusto de las personas deudoras del impuesto de plusvalía por daciones en pago de la deuda. Una de las medidas propuestas por la Síndica de Greuges fue que los beneficios acordados por el Ayuntamiento el 5 de diciembre de 2012 se ampliaran, desde aquel momento, a los cuatro años anteriores, plazo coincidente con la prescripción de las deudas tributarias. La Síndica de Greuges todavía espera la respuesta del Ayuntamiento a dicha recomendación. Mientras tanto el Gobierno central, por ley, así lo ha acordado.

El 17 de julio de 2014, la Síndica de Greuges envió una carta al alcalde para recordarle que estaba pendiente de recibir respuesta a la propuesta de ampliación formulada. La respuesta llegó durante el pasado mes de diciembre de 2014, en la que se hacía un resumen de las actuaciones municipales realizadas en dicha materia y una vez ya

estuviera en vigor el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, que declaraba exento del impuesto de plusvalía las daciones de la vivienda habitual en pago de deudas y ampliaba la exención a los hechos imposables no prescritos a contar desde el 1 de enero de 2014, pero no decía nada sobre la propuesta de ampliación de los beneficios acordados.

Otra manifestación del fracaso de los principios de equidad, proporcionalidad y contribución a las haciendas públicas en función de la capacidad económica y que va en aumento es la imposibilidad de las personas deudoras de hacer frente a las deudas tributarias municipales cuando se encuentran en situación de insolvencia económica, ya sea de derecho o de hecho.

Cuando se llega a acuerdos de pago a plazos, los compromisos suelen incumplirse porque la persona deudora a menudo se encuentra en la disyuntiva de atender al pago con la Hacienda municipal o dedicar este dinero a su mantenimiento básico y, si procede, al de la familia dependiente.

En el caso de impago de los plazos, la deuda se puede declarar vencida y la Hacienda municipal puede requerir, nuevamente, el pago total de la deuda, pretensión todavía más imposible que el cumplimiento del acuerdo. Estas personas deudoras pueden tener ingresos que provienen exclusivamente de ayudas sociales o prestaciones no contributivas que no suelen superar el salario mínimo interprofesional. El artículo 607.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece la inembargabilidad de los importes que no superen dicho salario.

A veces, la Hacienda municipal embarga importes y deja a algunas personas sin recursos para atender sus necesidades básicas

Para el cobro forzado de la deuda, la Hacienda municipal embarga los importes existentes en las cuentas corrientes de dichas personas deudoras, lo que las deja sin recursos para atender a las necesidades básicas y al pago de los servicios de luz, agua y combustible.

El Ayuntamiento de Barcelona, a las objeciones de la Síndica de Greuges sobre la procedencia de dichos embargos, responde manifestando que se embargan saldos en cuentas corrientes, nunca salarios o pensiones que no superen el mínimo interprofesional. Formalmente la respuesta es correcta, pero cuando una cuenta bancaria solamente tiene ingresos provenientes de estos conceptos sociales, el embargo de la cuenta equivale al embargo en origen de la fuente de ingreso. Finalmente el Ayuntamiento contestó y aportó un protocolo de actuación que prevé la liberación o, si procede, la devolución de los importes una vez se ha comprobado que las cantidades corresponden a conceptos inembargables, lo que significa que se aceptan las consideraciones hechas por la Síndica de Greuges.

En definitiva, en situaciones de gran precariedad económica con deudas con el Ayuntamiento, sobre todo por el pago de grandes impuestos, como el de plusvalía, en cuya gestión suelen darse situaciones de desconocimiento o mal asesoramiento, las personas deudoras se encuentran en la dramática situación de tener que decidir si pagar al Ayuntamiento o sobrevivir.

También hay que hacer constar que se da la paradoja de que a menudo dichas personas deudoras en una situación de grave precariedad económica son preceptoras de ayudas de los servicios sociales municipales, como trabajadoras familiares o el pago del suministro de los servicios. Es decir, la propia Administración embarga los escasos recursos económicos que pueda encontrar, mientras destina recursos a la atención de las necesidades básicas de las personas deudoras. La Síndica de Greuges ha recordado al Ayuntamiento que la Ordenanza Fiscal General prevé la posibilidad de declarar, si procede, la insolvencia de la persona deudora tributaria a los efectos de declarar la baja provisional o definitiva del importe acreditado. En dicho sentido, se recomienda comprobar este estado de insolvencia cuando la persona deudora lo alegue y mientras tanto suspender el cobro de las cuotas acordadas o el embargo de las cuentas corrientes. En fecha de hoy, el Ayuntamiento todavía no ha ofrecido ninguna respuesta a dicha recomendación.

Hay personas deudoras que se encuentran en la dramática situación de tener que decidir si pagar al Ayuntamiento o sobrevivir

Otra cuestión a tener en cuenta son los criterios de aplicación de la bonificación del 30 % en las sanciones tributarias. El artículo 188 de la Ley General Tributaria prevé la posibilidad de aplicar dicha reducción en las sanciones en el caso de conformidad con la liquidación y de un 25, que hay que entender acumulativo, que se pague dentro de un plazo concreto y no se haya interpuesto recursos contra la liquidación y contra la sanción.

A veces se ha observado que, a pesar de haber dado conformidad a la liquidación propuesta, la bonificación se deja sin efecto cuando la persona deudora plantea alguna simple objeción o lamento a la sanción, lo que de forma inmediata es interpretado como un recurso formal. Suele ocurrir en el caso de personas deudoras que no disponen de asesoramiento profesional y que se encuentran en situación de penuria económica. Por otro lado, no consta que, en las oficinas municipales o en los documentos donde se formaliza la conformidad con la liquidación practicada de hechos tributarios que comporten una sanción, se advierta a la persona deudora de las consecuencias económicas para plantear recurso contra la liquidación o contra la sanción.

La Síndica de Greuges ha recomendado al Ayuntamiento que facilite a los ciudadanos y ciudadanas la información que les ayude en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de sus derechos.

3.5. Función pública y trabajo en la Administración

A. Régimen funcional

B. Régimen laboral

Los principios generales aplicables al trabajo en el Ayuntamiento de Barcelona y en todas las administraciones públicas de España se encuentran en el Estatuto Básico del Empleado Público, promulgado por la Ley estatal 7/2007. Estos principios se desprenden del mandato constitucional (art. 105 CE) que establece también que es la ley

quien regula el acceso a la función pública, que tiene que hacerse de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, que pueden existir peculiaridades en el ejercicio del derecho a la sindicación, y que tiene que existir un sistema de incompatibilidades y de garantías para la imparcialidad en el ejercicio de las funciones de los empleados y empleadas públicos.

El Estatuto Básico del Empleado Público también previó en su momento la figura del “personal directivo” como una de las manifestaciones de la necesidad de cambios en la función pública. Ahora bien, en el ámbito de la Administración local ya se le había avanzado la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que introdujo un nuevo título dedicado al régimen de organización de los municipios de gran población en la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, que también preveía dicha figura directiva.

El 18 de diciembre de 2014, el Parlament de Catalunya aprobó la modificación de la Ley 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona. La modificación afecta al artículo 52.1 e incorpora, dentro del personal que integra el Ayuntamiento, al personal directivo y de alta dirección. Da prioridad a que su nombramiento sea entre personal funcionario de carrera del Estado, autonómico, de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional, y determina la excepcionalidad que dicho personal no reúna la condición de funcionario.

El Real Decreto Ley 20/2011, de Medidas Urgentes para la Corrección del Déficit Público congeló los procesos selectivos, con ciertas excepciones, a partir del 1 de enero de 2012. A partir de aquella fecha no se podía incorporar nuevo personal, excepto aquel que se derivara de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a ofertas de ocupación pública de ejercicios anteriores y para determinados cuerpos como los policiales, bomberos y sanitarios. Dicha prohibición se ha mantenido a lo largo de los años a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Las previsiones para el año 2015 siguen siendo las mismas: tasa de reposición cero, a excepción de que se derive de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a ofertas de ocupación pública de ejercicios anteriores. Establece la tasa en un 50 % para el acceso de personal funcional de los cuerpos docentes y sanitarios y de la policía local.

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad dedica el artículo 34 al principio de transparencia y dispone la obligación de transparencia, publicidad, imparcialidad y no discriminación de la acción de los poderes municipales aplicada a la selección de funcionarios y funcionarias, empleados y empleadas, y trabajadores y trabajadoras municipales en el marco de los principios de mérito y competencia.

En la sección de función pública, la Síndica de Greuges ha recibido 174 quejas durante el año 2014.

A. Régimen funcional

Han sido muchas las quejas recibidas a lo largo del año 2014, en el ámbito de la función pública. Un importante número de ellas versaba sobre diferentes aspectos de los procesos de selección de personal funcionario: en algunos casos se cuestionaba la

idoneidad de los ejercicios propuestos por el Tribunal en relación con la categoría profesional objeto de la convocatoria; en otras se denunciaban presuntas irregularidades en el desarrollo de las pruebas. También ha sido motivo de disconformidad algunos de los requisitos exigidos en las bases de las convocatorias, como por ejemplo la altura mínima de los aspirantes.

Algunas quejas sobre el régimen funcional han sido de participantes en una oposición disconformes con las bases de diferentes convocatorias públicas

Este año, también se han planteado a la Síndica de Greuges cuestiones relativas a la gestión de las bolsas de trabajo interino del Ayuntamiento de Barcelona, porque se consideraba que se llevaba a cabo de forma poco transparente; así como de la Bolsa de Trabajo de Personal Docente, gestionada por el Consorcio de Educación de Barcelona, que no reconoció la solicitud de participación que un aspirante había presentado a través del correo electrónico porque el Registro del Consorcio, lugar indicado en la convocatoria para presentar la documentación, estaba cerrado el último día del plazo.

En cuanto a nombramientos de personal funcionario en prácticas, se ha formulado una queja con motivo de la disconformidad de una persona a la que dejaron sin efecto su nombramiento de funcionario en prácticas después de comprobar que no reunía todos los requisitos exigidos en las bases de la convocatoria. También se ha atendido a un grupo de funcionarios y funcionarias que presentaron su disconformidad a la Síndica de Greuges por el hecho de que no se les reconociera, a efectos de currículum, los cursos de formación que habían superado en el periodo en que habían sido nombrados personal funcionario en prácticas.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 13Q0374: disconformidad con el requisito de altura mínima para participar en el proceso selectivo de agentes de la Guardia Urbana de Barcelona.

Varias personas plantearon a la Síndica de Greuges su desacuerdo con el requisito de tener una altura mínima de 1,70 m para poder participar en la convocatoria de pruebas selectivas para el ingreso en el cuerpo de la Guardia Urbana. Consideraban que una altura inferior no era motivo de incapacidad para el ejercicio de las tareas encomendadas al cuerpo.

El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges que dicho requisito resultaba de la normativa de aplicación que determinaba que el límite de altura mínima se estableciera en las bases de la convocatoria. Para establecerlo, el Ayuntamiento había tenido en consideración poder ofrecer a la ciudadanía un cuerpo de policías locales con unas condiciones físicas adecuadas para el desarrollo de su tarea de seguridad ciudadana, con la realidad de la sociedad. Se fijaron en la altura media de los hombres españoles en el año 2001, que era de 1,672 m.

La Síndica de Greuges valoró que el Ayuntamiento tiene potestad para establecer determinados requisitos para seleccionar al personal que considere más adecuado. Ahora bien, la potestad municipal para establecer criterios de participación en las convocatorias de oferta pública tiene un límite, dado que los requisitos exigidos reglamentariamente, siempre que sean restrictivos, tienen que ser objetivos y razonables, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en dicha materia. Por dicho motivo, recomendó al Ayuntamiento que en próximas convocatorias revisara el requisito de altura mínima con el fin de adecuarlo a lo exigido por otras administraciones, o bien justificara la limitación de forma objetiva para no incurrir en una vulneración del derecho constitucional de los ciudadanos a acceder al ejercicio de funciones públicas en condiciones de igualdad.

El Ayuntamiento respondió a la Síndica de Greuges que analizaría en profundidad el establecimiento de una limitación de altura diferente de la que en estos momentos se exige, con

el fin de ver las implicaciones técnicas y de seguridad que desde una perspectiva policial implicaría para el cuerpo.

Expediente n.º 14Q0798: no admisión de solicitudes entregadas por vía electrónica con la finalidad de participar en bolsas de trabajo.

La persona interesada se mostraba disconforme con la decisión del Consorcio de Educación de Barcelona de no admitir su solicitud para participar en el concurso público para formar parte de la Bolsa de Trabajo de Personal Docente en centros de titularidad municipal. La había presentado el último día previsto en la convocatoria pero, como era sábado, el Registro del Consorcio estaba cerrado. Por dicho motivo, envió la instancia y la documentación a través del correo electrónico que constaba en la página web del Consorcio para temas derivados de las bolsas.

El Consorcio de Educación respondió a la Síndica de Greuges que, a todos los efectos, el sábado se consideraba un día hábil y que la persona interesada disponía de otros centros donde podía presentar su solicitud. A las personas que lo habían preguntado expresamente, el Consorcio les había informado sobre los registros más cercanos que estaban abiertos. Por último, informaban de que el correo electrónico no estaba reconocido como sistema válido para la presentación de solicitudes en convocatorias públicas de procesos selectivos.

La Síndica de Greuges no estuvo de acuerdo con ello porque entiende que la utilización de medios electrónicos para comunicarse con la Administración tiene cobertura legal siempre y cuando conste su recepción por parte de la Administración, como había sido el caso. Por dicho motivo recomendó al Consorcio de Educación de Barcelona que valorara la posibilidad de retrotraer las actuaciones y dar validez a la documentación presentada por la persona interesada.

VALORACIÓN

En este mismo apartado, el año anterior se mencionó la queja presentada por un colectivo de 201 personas aspirantes al proceso de selección de 113 agentes de la Guardia Urbana. Denunciaban una serie de presuntas irregularidades en el desarrollo de las pruebas. En aquella ocasión, el alcalde había dado instrucciones para que el Tribunal de la oposición repitiera las pruebas con la finalidad de garantizar el máximo rigor y la máxima transparencia a raíz de la existencia de indicios de anomalías que podían suponer un quebrantamiento del principio de igualdad en el acceso a la función pública. La Síndica de Greuges, que había pedido información sobre la conclusión de la investigación que se hubiera llevado a cabo para esclarecer los hechos denunciados por las personas aspirantes, ha esperado a recibir la información municipal para valorar si la decisión municipal de repetir las pruebas había sido suficientemente fundamentada, pero no ha sido hasta este año 2014 que ha recibido la información respecto de dicho incidente. La información recibida, pero, no contenía elementos para valorar si las irregularidades y errores organizativos denunciados habían sido suficientes para afectar a la legitimidad del proceso e invalidar la prueba recurrida por las personas aspirantes. Por dicho motivo, la Síndica de Greuges estimó la queja y recordó al Ayuntamiento la obligación que tiene de motivar sus decisiones de forma razonable y objetiva.

En cuanto a la participación en las convocatorias de acceso al trabajo en la Administración, la Síndica de Greuges valora que el Ayuntamiento tiene que ser muy flexible para permitir que todo el mundo que quiera participar en un proceso selectivo pueda hacerlo. Ya en el año 2011 supervisó el requisito de la edad máxima para poder participar en las pruebas de acceso al cuerpo de la Guardia Urbana. En aquel momento era un impedimento haber cumplido 35 años en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes. La defensora recomendó al Ayuntamiento que eliminara el requisito de edad por considerar que no era un requisito esencial y determinante de la profesión y, además, consideraba que no se estaban teniendo en cuenta las directrices

europas ni la normativa nacional, que prohíben cualquier tipo de discriminación, entre las que se encuentra la discriminación por razón de edad, y tampoco había tenido en consideración los pronunciamientos jurisprudenciales en esta materia. Con fecha 13 de noviembre de 2014, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, Asunto C-416/2013, se ha opuesto a la normativa española que establece en 30 años la edad máxima para acceder a una plaza de agente de la policía local. El Tribunal indica que “las pruebas física exigentes y eliminatorias que tienen que superar los candidatos permiten llegar al objetivo de que los agentes que tengan especiales condiciones físicas necesarias para el desarrollo de su profesión de forma menos restrictiva que el establecimiento de una edad máxima”.

Este año ha sido objeto de queja la limitación de la altura que se exige a los aspirantes a cubrir, también, puestos de trabajo de agente de la Guardia Urbana. Este límite el Ayuntamiento lo establece en 1,70 m. Hay que decir que el Ayuntamiento tiene potestad para establecer los requisitos para seleccionar al personal que considere más adecuado. Ahora bien, la potestad municipal para establecer criterios de participación en las convocatorias de oferta pública tiene un límite, dado que los requisitos exigidos reglamentariamente, siempre y cuando sean restrictivos, tienen que ser objetivos y razonables, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia (STC 47/1990).

La Constitución establece que los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a acceder en igualdad de condiciones a las funciones y los cargos públicos

El artículo 23.2 de la Constitución Española dispone que los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a acceder en igualdad de condiciones a las funciones y los cargos públicos, con los requisitos que las leyes indiquen. A pesar de dicha reserva de ley, se considera que una disposición reglamentaria puede ser válida cuando colabora con la ley para complementar o particularizar determinados aspectos, pero no puede introducir nuevos requisitos o condiciones que limiten el acceso a determinados ciudadanos y ciudadanas si estos no son objetivos y razonables y si no cuentan con la necesaria habilitación legislativa, dado que se consideraría discriminatorio porque el Reglamento no puede excluir del disfrute de un derecho a quien la Ley excluyó.

En este caso, la imposición de requisitos para participar en la selección de personal no será discriminatoria cuando, dada la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o el contexto en el que se lleve a cabo dicha característica, constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcional. El Ayuntamiento justificaba la imposición de dicho requisito a la visibilidad de los agentes por parte de la ciudadanía y en la mayor corpulencia y fuerza de las personas de talla superior dada la función que tienen encomendada los agentes de la Guardia Urbana. Alegaban también que, a diferencia del cuerpo de seguridad autonómico, en que el límite de altura exigido en la convocatoria era de 5 cm inferior, la policía local desarrolla tareas de más proximidad y seguridad ciudadana, y justificaban la rebaja de la altura mínima de acceso de los hombres a los Mossos d'Esquadra por el propio dimensionamiento del cuerpo. Ciertamente, la Policía de la Generalitat diferencia entre las funciones de policía de seguridad ciudadana y las funciones de policía administrativa. Ahora bien, la exigencia de la talla mínima es la misma para todo el cuerpo, con independencia de la naturaleza de las tareas a desarrollar.

Otra queja en materia de función pública que ha sido objeto de estudio por parte de la defensora, y que también puede considerarse limitadora del derecho a acceder a la ocupación pública, ha sido la relativa a la no admisión de una solicitud para participar en una convocatoria para formar parte de la Bolsa de Trabajo de Personal Docente en Centros de Titularidad Municipal. El ciudadano presentó la petición el último día previsto en la convocatoria y, dado que era sábado, el Registro del Consorcio de Educación de Barcelona (CEB), que figuraba en las bases como el lugar donde presentar la documentación, no estaba abierto al público. La persona interesada envió la documentación a través del correo electrónico, pero al publicarse la lista de personas admitidas y excluidas comprobó que lo habían excluido por haber presentado la documentación fuera de plazo. Presentó entonces una reclamación que fue resuelta vía correo electrónico, en el que el CEB se reafirmaba en su decisión de excluirlo y le informaba de que el correo electrónico no era un medio válido para la presentación de la solicitud y de la documentación acreditativa de los requisitos de méritos. La defensora consideró que la actuación del servicio municipal no se había ajustado a Derecho, porque la utilización de medios electrónicos para comunicarse con la Administración tiene cobertura legal siempre y cuando conste su recepción por parte de la Administración.

El CEB se amparaba en el artículo 38 de la Ley 39/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se refiere a los registros de las administraciones públicas y dispone dónde hay que presentar las solicitudes que los ciudadanos y ciudadanas dirigen a los órganos de las administraciones públicas. Pero, precisamente, este artículo invocado dispone que “los ciudadanos pueden presentar la documentación en cualquier otro lugar que establezcan las disposiciones vigentes”. Si ponemos en conexión dicho artículo con el 6.1 de la Ley 11/2007, que reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a relacionarse con las administraciones públicas utilizando medios electrónicos para ejercer el derecho a formular solicitudes, resulta que el correo electrónico es un medio válido. Además, la disposición final tercera de la Ley se refiere a la adaptación de las administraciones públicas para el ejercicio de los derechos, y dispone que en el ámbito de la Administración local, los derechos reconocidos en el artículo 6 podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de sus competencias, a partir del 31 de diciembre de 2009.

En el sentido de reconocer los derechos electrónicos de los ciudadanos y ciudadanas se pronunció la Sala Contenciosa Administrativa de la Audiencia Nacional, en la Sentencia de 26 de abril de 2012, RJCA 2012/289, cuando otorgó validez a un recurso administrativo presentado a través del fax, porque entendía que no existe ningún impedimento, en la actualidad, para considerar válidamente presentado, ante cualquier órgano de la Administración, un escrito dirigido a él a través de un sistema electrónico, siempre y cuando conste la efectiva recepción de este por parte de la Administración. Ante la interpretación rigurosa y excesivamente formalista de los requisitos procesales que hacía la Administración, que solamente aceptaba la presentación del recurso a través de los registros designados al efecto, el Tribunal recordó que la Administración tiene que interpretar conforme al principio *pro actione* del derecho administrativo. La virtualidad de dicho principio es máxima en el momento de interpretar los conceptos jurídicos, y da más valor al aspecto finalista que al formal en el caso de existir dudas.

Por último, en respuesta a la decisión de la Sindicatura, el Consorcio informó la admisión en la Bolsa de la persona interesada después de la revisión de las actuaciones realizadas.

B. Régimen laboral

En este apartado queremos hacer referencia a la petición de intervención que el comité de empresa del Zoo de Barcelona dirigió a la Síndica de Greuges con el fin de obtener información sobre la masa salarial de todos los trabajadores del Zoo, con el fin de conocer los salarios de sus directivos, que, hasta el momento, eran totalmente opacos.

Al requerimiento del comité de empresa, el Zoo de Barcelona se negó a facilitar la información y alegó que no tiene obligación de hacerlo porque la legislación vigente no les obligaba a ello y no tenían intención de hacerlo de forma voluntaria.

La Síndica de Greuges reconoció que en el momento en que se solicitó la información, Barcelona de Serveis Municipals, S.A., empresa a la que pertenece el Zoo de Barcelona, no estaba obligada a hacer pública la información sobre la retribución de sus directivos, pero a pesar de ello habría sido propio de una buena Administración facilitar el acceso a la información.

En estos momentos, pero, han entrado en vigor algunas de las prescripciones de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que preveía que, en el plazo de un año desde su publicación, las administraciones públicas están obligadas a dar publicidad de las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las sociedades anónimas participadas por la Administración pública, como es el caso.

CAPÍTULO 4 PERSONAS Y SOCIEDAD

4.1. Servicios sociales

4.2. Salud

4.3. Educación y deporte

Una ciudad es un conjunto de personas que en un territorio comparten de forma estable y voluntaria espacios y medios para la subsistencia y el bienestar, pero para que una ciudad pueda considerarse una buena sociedad es preciso que en ella estén garantizados y salvaguardados los derechos humanos mediante un gobierno local y una organización de servicios a las personas que tienen que facilitar la libertad, seguridad e igualdad de oportunidades.

En el presente título observamos nuestra Barcelona desde la perspectiva de los derechos sociales para constatar que nuestros conciudadanos y conciudadanas reciben de su ciudad los servicios de responsabilidad pública que les corresponden en consideración a la solidaridad general, a la que también tienen que contribuir.

En cuanto a las materias de que trata el capítulo de personas y sociedad, durante el año 2014 se han recibido 179 quejas.

4.1. SERVICIOS SOCIALES

A. Atención personal en los centros de servicios sociales básicos (CSS)

B. Recursos sociales y ayudas básicas

C. Atención a personas sin hogar

La Carta Municipal dice que Barcelona deberá tener para todo el mundo unos servicios sociales que permitan el libre desarrollo de la persona, especialmente en el caso de limitaciones y carencias; y que quiere disfrutar de una sanidad de calidad y de un sistema educativo que sea orgullo de todo el mundo y garantía de igualdad y de promoción social. Barcelona tiene además la responsabilidad histórica de ser capital de la cultura. Todo ello lo tiene bien presente la Síndica de Greuges al hacer los pronunciamientos del capítulo 4 sobre personas y sociedad en la ciudad que se tratan en la presente sección.

La constatación primera a la cual tenemos que hacer referencia es que la pobreza se ha instalado en determinados barrios de la ciudad, como Ciutat Meridiana o el Raval, de donde han llegado a la Síndica de Greuges la mayor parte de las quejas por desprotección social.

Muchas de las quejas de servicios sociales y vivienda tienen la crisis económica como trasfondo

La crisis económica actual y sus consecuencias es la temática que está en la base de muchas de las quejas del ámbito de los servicios sociales y de la vivienda por ser los ámbitos donde se manifiestan de forma más relevante las necesidades y el sufrimiento de las familias. La falta de una vivienda donde vivir dignamente o la insuficiencia de ayudas económicas o en especie supone un agravio para muchas familias que requieren el apoyo de la Administración cuando pierden el trabajo y sus ingresos y, en consecuencia, su vivienda.

La insuficiencia de las políticas públicas de apoyo a las familias (RMI, ayudas familiares, Lapad, etc.) ha hecho que la Administración municipal, más cercana a los ciudadanos y ciudadanas, se vea obligada, como ya lo está haciendo pero no de forma suficiente, a aumentar el gasto en políticas sociales para evitar el sufrimiento de muchas familias.

En la sección de servicios sociales, la Síndica de Greuges ha recibido 85 quejas durante el año 2014.

A. Atención personal en los centros de servicios sociales básicos (CSS)

Las quejas han puesto de manifiesto que la solución a muchos de los problemas que afectan a la población más pobre no siempre la tienen los y las profesionales de servicios sociales y por ello es tan necesario que cada profesional dé prioridad al apoyo y acompañamiento a las familias usuarias hacia la búsqueda de soluciones, más allá de la provisión de los posibles recursos y ayudas asistenciales.

Diferentes ciudadanos y ciudadanas han manifestado su malestar por la adjudicación y por el procedimiento de adjudicación de recursos básicos o ayudas económicas

En las quejas recibidas del área de servicios sociales se detecta malestar tanto por la adjudicación de recursos básicos como los alimentos o las ayudas económicas para pagar gastos ordinarios del hogar o de la persona, como por el procedimiento de adjudicación. Las personas usuarias alegan que no reciben toda la información necesaria que garantice que la decisión del trabajador o trabajadora social de referencia no es arbitraria sino que se adecúa a unos criterios establecidos y a un plan de trabajo acordado. La falta de unos criterios objetivos, claros y disponibles para la adjudicación de ciertas prestaciones y ayudas dificulta mucho tener confianza en el hecho de que la asignación de las ayudas sociales no es arbitraria. Se está viendo que ello crea importantes problemas entre las personas usuarias y la Administración municipal de difícil y compleja solución.

Otras quejas de la atención recibida en los centros de servicios sociales se refieren al tiempo de espera de una entrevista a otra y al poco seguimiento entre una y otra cuando existen temas pendientes que causan angustia a los usuarios y usuarias. Otros comportamientos que, como estos, no ayudan a mantener la confianza con el servicio,

son, por ejemplo, la falta de respuesta a las llamadas, la demora a dar respuesta a demandas concretas, la falta de información sobre recursos ajenos al Ayuntamiento, entre otras actitudes y respuestas que no garantizan la relación asistencial deseable y esperable, necesaria para ayudar a resolver las situaciones límite en las que se encuentran muchas familias.

Este año han llegado quejas, algunas de las cuales todavía están en estudio, que reclamaban actuaciones más decididas del distrito y, en particular, de los servicios sociales, en la resolución de las situaciones que algún vecino o vecina, en concreto, provocaba en el edificio en forma de molestias y problemas de convivencia, así como destrozos materiales en espacios comunes. La intervención de la Síndica de Greuges hace posible que la intervención se agilice o, por lo menos, no decaiga.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0293: principio de globalidad en la atención.

La interesada, madre de un niño de 3 años, expuso su disconformidad con la falta de respuesta eficaz por parte de los servicios sociales a la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba fruto de su situación de familia monoparental sin apoyo familiar con grandes dificultades para conciliar la vida familiar y laboral. Poco a poco la situación fue mejorando y encontró en la trabajadora social el apoyo que necesitaba. La necesidad de una vivienda asequible más allá de las habitaciones de alquiler, en las que había encontrado serias dificultades, se fue resolviendo después de una estancia en una vivienda de inclusión. La queja se estimó en parte porque, a pesar de que la intervención social se había ido adecuando a las necesidades de la interesada y se iban alcanzado los objetivos planteados en un inicio, era preciso dar una respuesta municipal a las necesidades de vivienda. Se recomendó al CSS Sant Andreu que siguiera con el plan de trabajo iniciado para que se fueran alcanzando sus objetivos. Se sugirió al Área de Calidad de Vida que valorara la posibilidad de un programa de alojamiento singular para las familias monoparentales con hijos y/o hijas.

A finales de año se ha recibido la respuesta municipal a la recomendación hecha al CSS que ha acreditado que sigue en curso el plan de trabajo consensuado con la interesada basado principalmente en el tema de la consecución de una vivienda adecuada.

B. Recursos sociales y ayudas básicas

a) Becas de comedor

La preocupación de una escuela del Distrito de Nou Barris respecto de las becas del comedor escolar motivó la apertura de una actuación de oficio. Esta escuela explicó que la necesidad de las familias iba en aumento y que las becas escolares no lo hacían de forma proporcional; además este curso 2014-2015 habían tenido menos becas de comedor que en el curso anterior. La Síndica de Greuges valoró que sería necesario que el Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS) considerara el gasto en alimentación infantil, ya fuera en la escuela o en casa, como una prioridad por ser un factor preventivo básico para mantener la igualdad de oportunidades de los niños y niñas y jóvenes escolarizados; también consideró que el IMSS cuantificara los costes reales del gasto en ayudas económicas para pagar el comedor escolar para poder dimensionar de forma adecuada las necesidades familiares y el acceso a las becas de comedor escolar.

Desafortunadamente, el aumento presupuestario municipal de este año para sufragar el comedor escolar no ha sido suficiente para mejorar la situación de algunas familias de la ciudad. Las becas concedidas no han sido suficientes y las ayudas económicas de servicios sociales no han podido resolver la necesidad de todas las familias necesitadas. Por dicha razón, algunas familias han decidido no dejar a los niños y niñas en el comedor escolar y comen en casa, con la duda de si los padres y madres pueden asegurar una alimentación saludable.

Las quejas individuales sobre el tema de beca de comedor escolar, todavía en curso, permitirán ilustrar, con más detalle, la problemática actual. Nos consta que algunas de ellas, expuestas en esta institución en entrevistas, no se han llegado a formalizar porque hubo una favorable respuesta de los servicios sociales a su petición de complementar el coste del comedor.

b) Tarjeta Barcelona Solidaria

Hemos recibido alguna queja vinculada a la obtención de la tarjeta Barcelona Solidaria, que permite comprar alimentos, productos de limpieza y otros utensilios necesarios para el hogar en comercios ordinarios. Con el fin de resolver los agravios que sienten algunas personas a las que se les ha denegado la tramitación de dicha tarjeta se ha solicitado información sobre los criterios profesionales que se aplican para la tramitación de la solicitud de la tarjeta Barcelona Solidaria de Alimentos y su regulación en relación con las prestaciones de urgencia social.

c) Comidas a domicilio

Las comidas a domicilio siguen siendo objeto de crítica por parte de algunos de sus consumidores y consumidoras por lo que se refiere a su calidad, a su presentación y al reparto de estas por las casas por parte de la empresa que lo gestiona. La población que las recibe es poco inclinada a formalizar la queja por miedo a perder dicho servicio, que, por otro lado, valoran como muy necesario, por ello es preciso insistir en la importancia de mejorar algunos aspectos de la calidad de los menús y de su distribución.

d) Lotes de alimentos

Esta modalidad de acceso a una alimentación básica que permite escoger los alimentos ha mejorado respecto de la recogida de un lote de alimentos igual para todo el mundo. Poder escoger los alimentos más necesarios para cada familia supone un cambio, aunque hay que tener en cuenta que solamente representan un 20 % de lo que una familia necesita para una alimentación completa, según consideran personas expertas en el tema.

Algunos ciudadanos y ciudadanas que tienen la autorización para ir a recoger alimentos de los centros de distribución gestionados por entidades sociales con el apoyo de la Administración municipal han expresado alguna queja referida a la asignación poco equitativa de puntos en función del número de miembros que componen la familia, al precio en puntos de los alimentos, al acceso mensual al centro de distribución, entre otros.

Entendemos que estas quejas servirán para ir puliendo el recurso con las propuestas y alternativas que se van manifestando y con un trabajo más coordinado entre las personas usuarias, el personal técnico y las entidades.

e) Servicio de atención domiciliaria (SAD)

El servicio de atención domiciliaria se va extendiendo y cada vez son más las personas dependientes que reciben dicho servicio municipal. Hay que decir, pero, que, por el contenido de las quejas, no aumentan en la misma proporción ni la frecuencia del servicio ni sus horas de duración, por lo que no se puede considerar que se haya alcanzado el nivel de calidad deseable ni el objetivo prioritario de que las personas puedan seguir en su domicilio, con confort, si así lo desean.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0743: necesidad de ampliación de las horas de atención domiciliaria.

La interesada expuso que vivía con su hermano de 61 años, que tiene síndrome de Down, y que tiene reconocido un grado 3 nivel 1 de dependencia (LAPAD). Por dicho motivo, recibe una prestación económica para cuidador no profesional de 354 euros y 21,5 horas al mes, en concreto, una hora al día, que ella considera insuficiente, por lo que quería saber si desde los servicios sociales se le habían tramitado todos los recursos y ayudas posibles. La realidad familiar demuestra que el SAD que tiene asignado actualmente es totalmente insuficiente y los recursos económicos provenientes de la Lapad no permiten contratar demasiadas horas a una trabajadora familiar privada. Por dicho motivo, el cansancio de la hermana es muy evidente, por lo que, también desde esta Sindicatura, se la orientó a la utilización del servicio Respir, así como a contratar algunas horas de SAD privado a la espera de una revisión de las horas que tiene concedidas por la Lapad. La estancia en un centro de día público, sin el coste del que se solicitó hace un tiempo, quizás sería aceptado por la hermana, que parece ser que tiene de momento reticencias para realizar un ingreso en una residencia.

Esta Sindicatura considera que la información recibida evidencia que la actuación del servicio municipal ha sido adecuada a pesar de que las necesidades familiares son superiores a los recursos que ofrecen los servicios públicos. Se estimó la queja porque pone de manifiesto la insuficiencia de recursos públicos para las personas con una gran dependencia.

Los recortes en la cuantía de las prestaciones y en el acceso a ellas de la Ley de Promoción de la Autonomía y Apoyo a la Dependencia (LAPAD) han sido motivo de queja porque las personas con una cierta autonomía (grado 1 de dependencia) pero con ciertas limitaciones para las actividades de la vida diaria no han podido disfrutar del servicio de atención domiciliaria, proveniente de la Lapad, ni tampoco de los servicios sociales.

C. Atención a las persona sin hogar

La presencia de personas sin hogar en las calles de la ciudad de Barcelona o en asentamientos en solares sigue preocupando a la Sindicatura a pesar de las mejoras promovidas por el Área de Calidad de Vida, que se han valorado de forma muy positiva. La respuesta municipal a los asentamientos de la ciudad de población subsahariana y al colectivo conocido como *galaicoportugueses* con la oferta de alojamientos dignos y programas de inserción laboral representa un paso más hacia la consideración de ciudadanos y ciudadanas a una población marginada durante años.

De todas formas todavía existe mucha gente, demasiada, que no disfruta de un hogar y de una atención adecuada.

EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Expediente n.º 14O003: persona sin hogar en la Gran Vía de Barcelona.

En el mes de enero de 2014, la Síndica de Greuges de Barcelona inició una actuación de oficio por la constatación directa de la permanente estancia desde hace tiempo en un banco de la Gran Vía de Les Corts Catalanes, de una mujer mayor rodeada de paquetes y desechos. Por este motivo, la Síndica de Greuges solicitó al SIS (Servicio de Inserción Social) información sobre su intervención con dicha mujer y le hizo una visita. En ella, la Síndica de Greuges constató que la señora T. quería seguir viviendo en el banco de la Gran Vía y solo manifestó una cierta intranquilidad y miedo por su vida en algún momento del día, por lo que dijo que a veces no dormía todo lo que le hacía falta. Lo único que pidió a la Síndica de Greuges fue que trabajara para intentar conseguir más lavabos públicos en la ciudad.

Se pudo constatar que la presencia de esta mujer en la calle no deja indiferente a la gente que la ve. El vecindario vive de forma diferente su presencia en el banco, una parte del vecindario ha denunciado la situación al Ayuntamiento y otra la ayuda a mantener su situación de indigencia con su atención y protección, ofreciéndole tanto comida como libros y alimentos. Así mismo, esta actuación vecinal tiene el riesgo de impedir o perjudicar la actuación de los agentes sociales municipales y cronificar su permanencia en la calle. Esta Sindicatura, que no duda de la calidad de la intervención municipal, considera que falta más continuidad en la intervención social en la calle, dado que una visita una vez al mes parece ser totalmente insuficiente para generar vínculos de confianza para hablar de los recursos disponibles en la ciudad y su posible aceptación por parte de la señora. Una vez más y ante la constatación de la dificultad de los equipos profesionales para modificar el *modus vivendi* ya crónico de una persona sin hogar, consideramos que la actuación en los primeros momentos en que se detecten cambios importantes en la vida de una persona es básica. La existencia de los equipos sociales y especializados en la ciudad de Barcelona tendría que priorizar potentes intervenciones preventivas para evitar el inicio del camino hacia la exclusión social.

La Síndica de Greuges concluyó que, a pesar de que pudo constatar que existía una intervención social en marcha y un cierto control de las necesidades de la interesada, no era aceptable que una ciudadana viviera en las condiciones observadas. Por ello, recomendó al SIS y al ESMéSS (equipo de calle de salud mental) una intervención más frecuente para seguir la evolución del caso y poder actuar antes de que su situación empeore o sea objeto de maltrato por parte de alguien.

Otra situación similar en la avenida Drassanes ha sido también tratada desde la Sindicatura y se ha llegado a la misma conclusión.

Expediente n.º 13Q0890: asentamientos en curso de desalojo en el Poblenou.

La Síndica de Greuges resolvió la queja presentada por una entidad social y Amnistía Internacional de Cataluña referente a la situación de un grupo de familias referenciadas como *galaicoportuguesas* que ocupaban un solar del que estaban a punto de ser desalojadas. La visita de las familias afectadas puso de manifiesto la precariedad de su vida y las dificultades que ello representaba para sus hijos e hijas. La información municipal solicitada acreditó que se estaba trabajando intensamente con estas familias para conseguir una mejora de sus condiciones de vida, con propuesta de inserción laboral y ayudas económicas de supervivencia, recursos de salud y escolares, pero se obvió un aspecto básico como es el de vivir en una vivienda en condiciones. Por ello, estimó la queja porque las familias, a pesar de la atención social que recibían, no tenían las condiciones mínimas de habitabilidad en su asentamiento y se recomendó al equipo de atención social (SASPI) que en su intervención diera prioridad a la consecución de una vivienda digna para estas familias y se sugirió al Ayuntamiento el estudio de la conveniencia de reubicar la atención social a este colectivo en el marco del modelo de atención social actual.

A finales de año se ha recibido la respuesta de Calidad de Vida a las recomendaciones y sugerencias realizadas por la Síndica de Greuges. En cuanto a la recomendación

realizada de dar prioridad al acceso a una vivienda, se informa de que se ha realizado un Plan de Realojo de dichas familias que se ha hecho pivotar sobre tres ejes: la vivienda, la inserción laboral y la percepción comunitaria. En cuanto a la vivienda, se han establecido una serie de requisitos que permitan el acceso a una vivienda social. El resultado de la valoración ha sido que 9 de las 14 familias, censadas en el momento en que hubo un incendio en el asentamiento, lo que agilizó la reubicación de las familias, han accedido a un piso de alquiler social, 2 familias están en proceso de valoración para acceder a un piso de inclusión social, y 3 familias abandonaron el asentamiento porque no cumplían con los requisitos establecidos. En cuanto a la sugerencia de incorporar la atención social de dichas familias, actualmente en manos de un equipo especializado, en el marco del actual modelo de atención social, no se ha obtenido ninguna respuesta concreta.

VALORACIÓN

Las quejas estudiadas y resueltas este año han puesto de manifiesto un año más el aumento de las necesidades sociales y la insuficiencia de los recursos públicos. La mayoría de las quejas provienen de barrios, sobre todo de dos distritos de la ciudad, Nou Barris y Ciutat Vella, marcados por la crisis, lo que ha provocado un descenso de los ingresos familiares que impide a las familias vivir con dignidad sin el apoyo de los servicios sociales.

Hemos constatado en diferentes quejas un malestar por la atención social recibida en centros de servicios sociales y, en concreto, resistencias a pedir ayuda por el trato recibido en las entrevistas personales. Hay usuarios y usuarias que se sienten menospreciados por algunas respuestas que reciben por parte de los y las profesionales, que afectan a su autoestima y su dignidad y que impiden establecer la confianza mutua tan necesaria para garantizar una relación asistencial eficaz de los trabajadores y trabajadoras de la Administración al servicio directo de la ciudadanía. De estos se espera que puedan ayudar a resolver los problemas poniendo a su alcance los recursos propios o informando y/o derivando a los ciudadanos y ciudadanas a los servicios pertinentes, con los que la coordinación tiene que ser total para poder ofrecer un servicio lo más eficaz posible.

Uno de los aspectos que hemos detectado que crea agravios comparativos y mucho malestar entre los usuarios y usuarias es la impresión de una excesiva discrecionalidad en la concesión de ayudas económicas y prestaciones sociales. Los usuarios y usuarias dicen no conocer y no tener a su disposición los criterios o reglamentos que regulan el acceso a determinadas ayudas y prestaciones sociales. Por ello, la Síndica de Greuges ha recomendado la elaboración de reglamentos que garanticen la transparencia y equidad en la asignación de recursos y prestaciones sociales.

La mayoría de las quejas de este ámbito proviene de familias con niños y/o niñas menores, lo que preocupa mucho a esta Sindicatura por el negativo impacto de las consecuencias de la crisis en el desarrollo y educación de los hijos e hijas de las familias más vulnerables.

En cuanto a los servicios domiciliarios básicos solicitados, normalmente para personas mayores, la queja no se ha referido siempre a la cuantía de la ayuda o servicio

concedidos sino a su calidad. La ayuda domiciliaria, tanto los servicios de trabajadora social como de limpieza, y las comidas a domicilio o en centros han sido objeto de queja no siempre formalizada por miedo a la pérdida de los servicios.

Por último, queremos exponer que, a finales de este año 2014, han ocurrido algunos acontecimientos preocupantes al menos en dos centros de servicios sociales que requerirían un análisis en profundidad de las situaciones que provocan estos hechos. La Síndica de Greuges se ha interesado por el tema dado que entiende que la crisis económica actual y sus consecuencias han hecho aumentar y endurecer la demanda social y quizás la exigencia de justicia social, lo que comporta necesariamente una sobrecarga de los y las profesionales que se sienten desbordados y sin los medios necesarios para atender a la población de forma adecuada. Entendemos que es preciso tratar estas actuaciones mediante el diálogo y la mediación con el fin de entender los motivos que llevan a estas situaciones y poner los recursos, personales y materiales, necesarios para prevenir un empeoramiento de la situación y mejorar la satisfacción de las necesidades detectadas. La actuación de oficio está todavía abierta en el momento de emisión del presente informe y a la espera de recibir toda la información necesaria para hacer un pronunciamiento.

Hay que poner en marcha y potenciar nuevos proyectos y más eficaces en la atención de las personas sin hogar, como el Housing First

En cuanto a las personas sin hogar, consideramos que, tal y como hemos valorado sobre la actuación municipal de atención a estas personas, si bien las intervenciones son cualitativamente adecuadas, no lo son cuantitativamente hablando. Es decir, consideramos que en todas las situaciones estudiadas falta más continuidad en las visitas de seguimiento profesional a las personas sin hogar, dado que la frecuencia actual por parte del SIS, a menudo de una vez al mes, parece ser totalmente insuficiente para generar vínculos de confianza para orientar a las personas hacia los recursos disponibles en la ciudad y trabajar su aceptación por parte de estas personas. Los recursos sociales, albergues, comedores, servicios de duchas, roperos, van aumentando para cubrir las necesidades básicas de esta población, pero la puesta en marcha de nuevos proyectos y más eficaces, nuevos equipamientos especializados y cambios en la frecuencia de la intervención con esta población que permita trabajar de forma adecuada la salida de la situación de exclusión social en la que están viviendo. Este año tenemos que celebrar el compromiso del Ayuntamiento de llevar adelante el proyecto denominado Housing First, que supone una revolución en la atención a las personas sin hogar.

4.2. Salud

A. Salud pública

B. Servicios sanitarios

Según dicen voces expertas, una ciudad saludable es aquella que da una alta prioridad a la salud en todas sus actuaciones. El Gobierno de la ciudad estableció en el Pacto entre la Política y la Gestión (Marco Estratégico y Hoja de Ruta 2012-2015), como objetivo en salud, fomentar y promover los hábitos de vida saludable, la prevención de la enfermedad, la promoción de la salud de los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona, garantizar la protección de la salud pública y hacer que la salud esté presente de forma transversal en todas las políticas de la ciudad.

La Agencia de Salud de Barcelona, en el recientemente publicado informe sobre el estado de salud en nuestra ciudad, recoge la buena salud que, en general, en la mayoría de aspectos mantiene la ciudadanía, con una esperanza de vida superior a la media catalana, estatal y europea. Pero también recoge que el actual contexto social, económico y político incide negativamente en nuestra salud. Así, la pobreza alimentaria, la pobreza energética, las condiciones de vivienda y las condiciones laborales, entre otras, están afectando al bienestar de nuestra ciudadanía. La situación socioeconómica y el área de residencia de los ciudadanos y ciudadanas también afecta a determinados indicadores, de forma que las personas de nivel socioeconómico bajo y residentes en áreas con más privación socioeconómica presentan más riesgo, por ejemplo, de mortalidad o de fracaso escolar. En consecuencia, muchas de las acciones de promoción de la salud que realiza la Agencia se dirigen a los barrios en los que la renta familiar disponible es menos elevada. En este sentido, sigue siendo básica la mejora de la coordinación de los servicios sociales con los servicios de asistencia sanitaria.

Por otro lado, no podemos obviar que los recortes a los que se han visto sometidos servicios y establecimientos de salud de nuestra ciudad han influido en la calidad asistencial que recibe la ciudadanía. La mejora en la planificación, gestión y evaluación de los centros, servicios y establecimientos es de gran importancia para mantener el nivel de la asistencia sanitaria en nuestra ciudad.

En la sección de salud, la Síndica de Greuges ha recibido 13 quejas durante el año 2014.

A. Salud pública

Una queja de una vecina del barrio de Gràcia referente a la permisibilidad municipal en la actividad de una asociación de cannabis que les ocasionaba molestias y la posterior actuación del Ayuntamiento con el cierre de numerosos locales de asociaciones de cannabis ha motivado también la apertura de una actuación de oficio por parte de esta Sindicatura, que todavía se encuentra en estudio, sobre la regulación de la autorización para dicha actividad.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0275: desacuerdo con la permisibilidad municipal de la actividad de una asociación de cannabis.

La ciudadana presentó una queja porque en los locales del inmueble donde vive se ha iniciado una actividad de club para fumar marihuana. Para el ejercicio de la actividad se ha instalado un tubo extractor que emite justo por debajo de una ventana de su casa. Solicitó una inspección en la Oficina de Atención al Ciudadano del Distrito de Gràcia. El personal técnico municipal llegó a

informarle de que el local no tiene permiso, y literalmente le manifestó: “Efectivamente se pudo saber que el local es una asociación cultural que todavía tiene pendiente el expediente para que se le otorgue el correspondiente permiso municipal. Este establecimiento tiene que pasar una inspección obligatoria previa a la concesión del permiso. De todas formas la Concejalía del Distrito ya tiene controlado el establecimiento y los procesos administrativos se están llevando a cabo correctamente.” Pero tres meses después de incoado un expediente de disciplina porque se constató, entre otras irregularidades, que la salida de humo estaba fuera de la normativa y se dictó una orden de cese de la actividad, el club sigue abierto y la vecina considera que la Administración no tiene que permitir que el local esté abierto, dado que origina molestias a los vecinos y vecinas, y sin disponer de la preceptiva autorización.

La queja se estimó porque la actuación del servicio municipal fue insuficiente, dado que ante la detección de irregularidades en la actividad no se pusieron en marcha los mecanismos jurídicos de que dispone para restablecer la legalidad. Por un lado, no se cumplieron las previsiones de la Ordenanza Municipal de Actividades y de Intervención Integral de la Administración Ambiental sobre la obligación de comprobar el comunicado presentado por la entidad en el plazo de un mes. Es a raíz de la queja por las molestias que la actividad del club social privado para fumar cannabis origina, cuando el Ayuntamiento, en el mes de diciembre de 2013, realizó una inspección del local que dio como resultado la incoación de un expediente de disciplina y la orden de cese de la actividad. La Síndica de Greuges considera que no se puede admitir ninguna demora injustificada en el deber municipal de restablecer la legalidad y la seguridad jurídica en pro del interés general y especialmente en los casos que afectan al derecho a la salud, dado que queda muy lejos de la actuación que tiene que guiar a una buena Administración. Por otro lado, no es coherente con la preocupación municipal demostrada por la proliferación de clubs sociales relacionados con el consumo de cannabis y que ha motivado la decisión municipal de suspender la autorización de nuevas licencias de actividad de clubs privados para fumar hasta que no se concrete la forma cómo tienen que ejercerse.

Esta Sindicatura ha abierto una actuación de oficio para determinar la legalidad y congruencia de la actividad de los clubs de cannabis con los derechos constitucionales de libertad, economía de mercado, protección de la salud y de la infancia. A la Síndica de Greuges le preocupa la proliferación de locales regidos por asociaciones de autoconsumo de cannabis en la ciudad de Barcelona. Somos conscientes de las dificultades para colocar la actividad jurídicamente y que no existe una regulación clara sobre dicha materia y, de momento, los locales en los que concurren los y las miembros de las asociaciones puede ser que presenten características propias de establecimientos de pública concurrencia. Así mismo, la actividad de autoconsumo requiere de un aprovisionamiento que, si no se ejerce de forma rigurosa, también puede estar cerca de una actividad de tráfico de drogas. Así mismo, es preciso garantizar que la actividad, si es lícita, se lleva a cabo sin ánimo de lucro, de acuerdo con los estatutos de las asociaciones y la legislación fiscal. Por último, hay que destacar que tampoco está regulada la cuestión sobre la producción, el transporte y la distribución del cannabis.

También, para su apertura únicamente se requería una comunicación de la actividad en el consistorio. Se considera que la rentabilidad económica, junto con la inexistencia de obstáculos para ejercerla, ha supuesto uno de los principales motivos de su proliferación.

Este verano, el Ayuntamiento puso en marcha un operativo destinado a ordenar los locales de las asociaciones para el consumo de esta substancia en Barcelona. Como

resultado se dictó la suspensión de comunicaciones previas de inicio de actividades para la instalación de clubs sociales privados consistentes en asociaciones para el consumo de cannabis por un periodo de un año, y se llevó a cabo una intensa labor inspectora que dio como resultado el dictado de varias resoluciones de cese de actividad fundamentadas en diferentes incumplimientos.

El Parlament está tramitando una resolución sobre las asociaciones para el consumo de cannabis con la finalidad de establecer el modelo de actividad

En estos momentos, el Parlament de Catalunya se encuentra tramitando una resolución sobre las asociaciones para el consumo de cannabis con la finalidad de establecer el modelo de actividad de los clubs y asociaciones de cannabis basado en la transparencia, las buenas prácticas y en la política de reducción de riesgos que tendrá que establecer las condiciones para el ejercicio de la actividad por los ayuntamientos de Cataluña. Por lo tanto, a pesar de que la potestad para regular los aspectos derivados del uso del cannabis pertenece a la legislación estatal y a la autonómica, es en estos momentos, mientras está en vigor la moratoria, y a la espera de este marco normativo autonómico, que sería conveniente que el Ayuntamiento iniciara los trabajos adecuados para avanzar en la elaboración de un futuro reglamento para ordenar la actividad en la ciudad y de acuerdo con la experiencia de los últimos años que sobre dicha actividad tiene la Administración municipal.

B. Servicios sanitarios

Este año se dirigió a esta institución una plataforma de entidades que trabaja con personas inmigradas preocupadas por la atención sanitaria que reciben las personas extranjeras en la ciudad de Barcelona, dado que considera que los servicios y establecimientos de la Red de Salud muchas veces vulneran el derecho a la salud que se les tiene reconocido.

En este apartado es preciso hacer también mención de diferentes quejas recibidas en la institución relativas al funcionamiento del Instituto de Prestaciones de Asistencia Médica al Personal Municipal (PAMEM), que van desde que se les ha negado el derecho a una segunda opinión con el fundamento de que si el PAMEM dispone de especialista médico no se puede derivar a otro de externo, aunque no se esté de acuerdo con el diagnóstico, hasta quejas sobre ciertas limitaciones en los cursos de preparación al parto que ofrece el PAMEM y que dista cualitativamente de los impartidos por el CatSalut, así como sobre las prestaciones de la Cartera de Servicios del PAMEM.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0267: preocupación por el acceso a la sanidad pública de las personas inmigradas. -

La Plataforma para una Atención Sanitaria Universal en Cataluña (PASU-CAT) manifiesta su preocupación por el acceso a la sanidad pública a los servicios y centros de Barcelona de determinados colectivos, como las personas inmigradas, a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 16/2012, de Medidas Urgentes para Garantizar la Sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y Mejora de la Calidad y Seguridad de sus Prestaciones, y del Real Decreto 1192/2012, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a los efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de

Salud. Las quejas se centran en casos que conocen de falta de atención sanitaria a menores y embarazadas por no disponer de la tarjeta sanitaria; y las dificultades para el acceso a la tarjeta sanitaria con la solicitud de requisitos para su tramitación no establecidos legalmente para estos dos colectivos. En cuanto a la asistencia de urgencias a las personas extranjeras, se ha detectado que no existen criterios claros y homogéneos de cómo se llevará a cabo la atención en estos casos, lo que en la práctica se ha traducido en pautas de actuaciones varias por parte de los centros y servicios sanitarios (como facturación y/o cobro de visitas por atención sanitaria urgente...). En cuanto al plus de cobertura en el ámbito autonómico, depende de que tengan una antigüedad de tres meses o de un año de empadronamiento, pero la Plataforma manifiesta que la falta de formación e información de los y las profesionales de los centros y servicios sanitarios sobre este derecho, así como sobre los circuitos para tramitar la tarjeta sanitaria, han impedido, en muchos casos, recibir estos niveles de atención. Además una gran parte de las personas a las que se refiere la norma autonómica no tienen domicilio fijo, lo que dificulta en cierta forma el trámite municipal de empadronamiento, que resulta un trámite básico y, por lo tanto, tiene que ser lo suficientemente ágil para permitir computar el tiempo real de residencia a los efectos de acceder a la atención sanitaria.

El Consorcio Sanitario de Barcelona informó de las acciones más significativas que han realizado para difundir el nuevo marco normativo, que son principalmente la elaboración del procedimiento de acreditación y/o acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública con cargo al CatSalut a partir del 1 de diciembre de 2012 con la finalidad de homogeneizar la información, la documentación y los trámites a seguir en todas las líneas asistencias de la Red Sanitaria de Utilización Pública en Cataluña que tienen que implementar el nuevo marco legal; además se han realizado sesiones formativas con las empresas proveedoras de CatSalut, con profesionales de atención al ciudadano o ciudadana y profesionales de trabajo social de las diferentes entidades del Consorcio Sanitario Integral (línea primaria y hospitalaria), y tienen un canal abierto de comunicación directa para generalizar la información y esclarecer dudas y posibles discrepancias. También ha existido una estrecha coordinación entre el Consorcio Sanitario de Barcelona y la Delegación de Salud de Barcelona para la aplicación de la Instrucción que ha comportado sesiones formativas a profesionales que realizan sus actividades con la población diana afectada por el nuevo marco legal y la constitución de una comisión permanente para el seguimiento de casos.

Estas acciones se valoraron como adecuadas y bien diseñadas para evitar tratos diferentes en función del lugar donde se recibe la asistencia en la ciudad de Barcelona, pero esta Sindicatura consideró que requieren una implementación continuada en el tiempo de forma periódica no solamente en su fase inicial dado que no se puede aceptar que un año y medio más tarde de su diseño todavía se den y se presenten disfunciones en la atención a las personas extranjeras. Por ello, se recomendó al Consorcio de Salud de Barcelona que siguiera con las actuaciones periódicas de difusión de información y formación entre las empresas proveedoras de los servicios de salud en Barcelona y que estableciera los indicadores necesarios para evaluar su correcta implementación. Y al Ayuntamiento de Barcelona que hiciera la máxima difusión, y de forma continuada, a los y las profesionales de sus servicios que tienen contacto en su labor diaria con personas extranjeras, de los criterios y canales para el acceso a la atención sanitaria en función de su situación personal.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0996: desacuerdo de un funcionario del Ayuntamiento de Barcelona con la imposibilidad de recibir asistencia y prestaciones sanitarias del CatSalut por estar vinculado al PAMEM.

La persona interesada es un funcionario del Ayuntamiento de Barcelona y tiene su residencia habitual en el municipio de Premià de Mar. Con fecha 14 de junio de 2014 solicitó el pase, a todos los efectos, al CatSalut y tuvo una respuesta del alcalde de Barcelona que le informaba de que no era posible atender su petición en aquellos momentos, aunque desde la Gerencia de Recursos Humanos se estaba trabajando para presentar un acuerdo a la parte social, al Plenario Municipal y al Servicio Catalán de Salud, que posibilitara que las personas funcionarias que reciben la asistencia sanitaria mediante el PAMEM puedan, de forma voluntaria, pasar a recibirla a través del CatSalut. El trabajador municipal se siente agraviado en relación con el colectivo de ciudadanos y ciudadanas integrados en el régimen general, dado que considera que los servicios que recibe del PAMEM no garantizan las disposiciones del Real Decreto 480/1993 cuando se refieren a que “las prestaciones de asistencia sanitaria y de incapacidad laboral transitoria se concederán al personal activo, y en su caso, a sus familiares, en los mismos términos y condiciones que los previstos en el Régimen General de la Seguridad Social” ni cuando se refiere a que “la prestación de asistencia sanitaria se otorgará con la misma intensidad y extensión previstas en el Régimen General”. Dichas consideraciones las hace basándose en los siguientes hechos: no se le permite la libre elección de médico o médica de cabecera, ni del centro de atención primaria (CAP); está obligado a realizar cualquier gestión o visita médica (excepto del médico de cabecera) en la ciudad de Barcelona, a pesar de vivir fuera y la molestia y gastos que ello le genera; tampoco se cumple la libre elección de médico o médica en los servicios de atención especializada; no tiene derecho a utilizar la red pública de asistencia sanitaria fuera de Barcelona o en visitas de urgencia, y tiene que asistir obligatoriamente a un servicio privado que asigna el PAMEM; en el resto del Estado tampoco tiene derecho a hacer uso de la red pública y tampoco puede acceder a la asistencia europea de la Seguridad Social en el caso de salir al extranjero; no puede hacer uso del servicio de atención médica de los hospitales que tienen concierto con el Servicio Catalán de la Salud como el resto de personas afiliadas al CatSalut, dado que para poder asistir tienen que pedir autorización a la Inspección del PAMEM y en la actualidad, al contrario de lo que antes sucedía, ya no conceden ninguna autorización excepto en el caso de ser continuación de tratamiento.

El PAMEM, en su vertiente de mutua, es un consorcio entre el Ayuntamiento y la Generalitat de Catalunya, con mayoría del Ayuntamiento, y sus ingresos proceden del Ayuntamiento y de la Generalitat. En el año 1993 se firmó un acuerdo en el que pasó a tener como miembros activos solamente a los funcionarios y funcionarias que ya estaban dados de alta, y como miembros pasivos al personal municipal jubilado que lo decidiera de forma voluntaria. Desde entonces, el número de personas beneficiarias ha disminuido considerablemente al mismo tiempo que ha aumentado su media de edad y, por lo tanto, las necesidades de salud son crecientes. Ello tiene repercusión directa con la financiación del ente. El coste de la prestación de asistencia médica a los funcionarios y funcionarias vinculados al PAMEM es superior a la de la alternativa del Servicio Catalán de Salud, del que forman parte un gran número de trabajadores municipales. Por ello, esta Sindicatura valora que, a pesar del esfuerzo para ofrecer un buen servicio, el elevado coste de la financiación de la asistencia médica, junto con el perfil envejecido de las personas beneficiarias del PAMEM, requerirá una mayor inversión que puede poner en riesgo su viabilidad económica y la calidad de la oferta asistencial y de sus prestaciones. Este resultado puede precipitarse en función del acuerdo que se anuncia a corto plazo, a partir del cual se permitirá a cada miembro en activo vinculado al PAMEM migrar al sistema general del Servicio Catalán de la Salud.

Por el momento, la coexistencia en el Ayuntamiento de Barcelona de un marco asistencia público y uno de mutualidad hace difícil impedir que se generen agravios comparativos. Sin ir más lejos, el promotor de la queja se refería al ejercicio del derecho a la libre elección de médico o médica de cabecera en uno y otro sistema. Según informa el CatSalut, este derecho en concreto está previsto como una excepción, junto con el de la libre elección del y la profesional de enfermería, pediatría y centro de atención primaria, a las personas beneficiarias del PAMEM, dado que consideran que

reciben la atención primaria en centros sanitarios específicos. En conclusión, el derecho a escoger el médico o médica de cabecera en el PAMEM queda restringido porque se circunscribe a la red de su personal profesional.

El Ayuntamiento ha informado que se está estudiando, junto con el Servicio Catalán de la Salud (CatSalut), la posibilidad de modificar los acuerdos firmados entre el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat de Catalunya, con el fin de posibilitar que aquellos funcionarios o funcionarias en activo que deseen migrar desde el sistema de prestación y asistencia sanitaria PAMEM al sistema general del Servicio Catalán de la Salud lo puedan hacer sin ningún inconveniente. Desde esta Sindicatura se valoraría como positivo este acuerdo que permitiera a cada miembro en activo del PAMEM escoger sobre su permanencia, pero será necesario que se apliquen todas las medidas que se precisen con el fin de asegurar que las personas beneficiarias que quieran seguir en el PAMEM vean reconocidos sus derechos a la asistencia sanitaria de forma cualitativa y ágil.

4.3. Educación y deporte

A. Educación

B. Deporte

El preámbulo de la Carta Municipal de Barcelona dice que esta es una ciudad que mira hacia el futuro con esperanza y confianza.

El futuro se construye día a día y, en esta tarea, la educación, a través de sus diferentes vertientes, se convierte en un factor fundamental para el desarrollo integral de las personas, en el que también tienen una importancia clave la práctica deportiva y el acceso a la cultura.

En la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona se subraya el papel destacado que la ciudad ha tenido en la aportación a las mejores tradiciones educativas europeas y al gran desarrollo de servicios y centros educativos que han tenido lugar en Barcelona en las últimas décadas. Este crecimiento también se ha producido en paralelo en los ámbitos del deporte y la cultura. Educación, cultura y deporte son necesarios para la libre y plena realización de la persona, condiciones que hay que promover desde la ciudad, tal y como se define en el artículo 1 del Título Preliminar de dicha Carta.

La Carta Municipal prevé poner en marcha ofertas culturales de interés para los ciudadanos y ciudadanas y pone especial énfasis en las iniciativas en los barrios

La Carta Municipal de Barcelona establece que el Ayuntamiento proporcionará ofertas culturales de interés para los ciudadanos y ciudadanas, y pondrá especial énfasis en las iniciativas culturales en los distritos y barrios, así como estimulará los proyectos internacionalmente competitivos, y define cómo se llevará a cabo dicha acción. Es

importante indicar que la Carta Municipal sitúa en un lugar destacado el papel de la Administración municipal en la promoción de la cultura en los barrios. Desde el inicio de la actual crisis económica, el impacto en algunos barrios de Barcelona ha sido especialmente significativo y claramente visible en cuanto a las dificultades para la cobertura de necesidades básicas como la vivienda o la alimentación. Hay que evitar que la cultura se convierta en un bien de lujo y, por lo tanto, desde el ámbito municipal hay que poder promoverla especialmente en estos barrios, en los que para muchas familias es absolutamente inviable el acceso a manifestaciones culturales de pago. Como se recoge en la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona, todo el mundo tiene derecho a participar en la vida cultural de la ciudad de Barcelona en igualdad de condiciones.

En la sección de educación y deporte, la Síndica de Greuges ha recibido 72 quejas durante el año 2014.

A. Educación

La Carta Municipal indica que Barcelona quiere disfrutar de un sistema educativo que sea orgullo de todo el mundo y garantía de igualdad y de promoción social. La Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona determina que todas las personas tienen derecho a una escolarización de calidad con objetivos de equidad y excelencia, con educación en valores cívicos y democráticos que erradiquen cualquier forma de discriminación. También establece que el Ayuntamiento estimulará prácticas que favorezcan la calidad y la inclusión social en los contextos de barrios y de ciudad. La propia Carta va más allá de la escolarización obligatoria y reconoce como derechos la educación en guarderías, la educación continua y la atención singular, preferentemente en una escuela inclusiva, de todas las personas con necesidades educativas especiales. También reconoce el papel de Barcelona como ciudad educadora, desde una amplia vertiente, que incorpora los espacios de participación ciudadana, el voluntariado, el deporte y el respeto a los valores de una sociedad democrática y plural.

En las quejas recibidas en la Sindicatura durante el 2014 referentes a la educación, ha habido una considerable diversidad de aspectos, y destacan en especial aquellas relacionadas con los procesos de asignación de plazas en P3, no solamente por lo que se refiere al número, sino también por lo que se refiere a la organización y motivación de ellas.

1. Guarderías

a) Niños y niñas gemelos

En el proceso de asignación de plazas a niños y niñas gemelos (o nacidos de un parto múltiple), esta condición no es tenida en cuenta en el momento de puntuar, como sí lo son otras circunstancias que afectan a las familias. Esta falta de reconocimiento a la situación ha dado lugar a la formalización de quejas en esta Sindicatura. Al mismo tiempo, la gestión de la asignación de plazas en niños y niñas gemelos tampoco está resuelta, como ilustra el caso que exponemos a continuación.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0678: asignación desigual de plazas para niños y niñas gemelos en la guardería.

La promotora de la queja formalizó la solicitud para plazas en la guardería municipal para sus dos hijas mellizas, con el resultado de que una de las hijas obtuvo plaza y la otra no. Consideraba que el que se hubiera asignado plaza solamente a una de sus hijas generaba un agravio entre las dos niñas, que recibían un trato diferente por parte de la Administración, con diferentes oportunidades educativas. También razonaba que la circunstancia de niños y niñas gemelos debería tenerse en consideración en la puntuación para poder acceder a un centro de enseñanza.

El Consorcio de Educación de Barcelona resolvió finalmente el agravio y asignó plaza a las dos hermanas mellizas en la misma guardería. Ello fue valorado por la Sindicatura de Greuges de Barcelona, que estimó parcialmente la queja teniendo en cuenta, pero, que se había actuado de forma tardía y sin realizar la necesaria previsión.

La Síndica de Greuges recomendó al Consorcio de Educación de Barcelona que incorporara a los criterios de acceso a las guarderías municipales la condición de niños y niñas gemelos (o nacidos de un parto múltiple), así como que adoptara los oportunos mecanismos para prevenir las respuestas diferenciadas de niños y niñas gemelos en la asignación de plazas en las guarderías municipales, con el fin de evitar la reproducción de nuevas situaciones como la generada. También recordó al Consorcio el deber de ofrecer una respuesta suficiente, eficaz y entendedora a las peticiones formuladas por los ciudadanos y ciudadanas.

VALORACIÓN

Los nacimientos múltiples suponen para las familias en las que se producen un considerable esfuerzo a muchos niveles, especialmente económico y de conciliación de la vida familiar y laboral. En los últimos años, la incidencia de este tipo de nacimientos ha ido creciendo, lo que queda recogido estadísticamente, y el Consorcio de Educación de Barcelona puede disponer de dicha información de forma actualizada.

Tal y como recoge la legislación existente, la Administración pública protegerá la familia y promoverá las medidas que favorezcan la conciliación de la vida familiar. La condición de partos múltiples ha sido recogida y reconocida con anterioridad por diferentes administraciones, como la Seguridad Social y el Departamento de Bienestar y Familia de la Generalitat de Catalunya, a través de prestaciones, con el objetivo de compensar, en parte, el aumento de gastos que se produce en las familias ante dicha circunstancia.

Los criterios generales de prioridad en la admisión del alumnado en centros sufragados con fondos públicos no recogen explícitamente la condición de niños y niñas gemelos o nacidos en un parto múltiple, pero según la normativa al respecto, el Consorcio de Educación de Barcelona dispone de la capacidad de desarrollar una normativa específica para estos procesos. En este sentido, pues, tiene potestad para incorporar la condición de niños y niñas gemelos o nacidos en un parto múltiple como criterio a valorar y por lo tanto a puntuar en los procesos de asignación de plaza en las guarderías municipales.

El marco legislativo otorga una especial relevancia a la protección de la familia y del niño o niña, y establece que la Administración removerá los obstáculos que impiden alcanzar plenamente los derechos, y adoptará los recursos necesarios a tales efectos. Así mismo, la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona dice que el Ayuntamiento de Barcelona prestará una especial atención a las familias con situaciones específicas y remarca el compromiso de la ciudad con la conciliación de la vida laboral

y familiar. Dicha conciliación, en las etapas tempranas de vida de los niños y niñas, pasa para muchas familias, necesariamente, por la posibilidad de poder contar con una plaza en las guarderías municipales para ambos o más hijos o hijas nacidos al mismo tiempo.

En la situación expuesta, la falta de previsión y de implementación de los mecanismos para introducir modificaciones en el proceso de asignación de plazas, originó que una de las hermanas obtuviera plaza en la guardería municipal, mientras que la otra quedó en lista de espera. Dicha circunstancia generaba en esta familia (y por extensión a otras familias que puedan encontrarse en el mismo supuesto) un grave problema de conciliación familiar y laboral porque, para dos hijas en la misma edad y situación, tenían que planificar, llevar a cabo y costear dos alternativas diferentes de atención y cuidado de las mismas. Pero además generaba unas circunstancias para las que el padre y la madre estaban ofreciendo unas condiciones de educación substancialmente diferentes a cada una de ellas, cuando su voluntad era ofrecer un trato igualitario a las dos hijas.

La Constitución Española establece que la Administración Pública promoverá la igualdad del individuo y de la misma forma determina que asegurará la protección integral de los hijos e hijas, iguales ante la ley. Las circunstancias que han concurrido en esta situación llevan hacia una situación que, lejos de ser igualitaria, establece una discriminación presente en el seno de la familia.

El Consorcio de Educación incluirá un nuevo supuesto de puntuación que afectará a las solicitudes correspondientes a los niños y niñas de una misma familia que soliciten plaza para dos o más menores

Por último, la Concejalía de Educación y Universidades del Ayuntamiento de Barcelona comunicó la decisión de asignar plazas en la misma guardería municipal de las dos hermanas e informó a la Sindicatura de Greuges de Barcelona de que el Consejo Escolar Municipal había aprobado la propuesta de la Comisión de Garantías de Admisión del Primer Ciclo de Educación Infantil de instar al Consorcio de Educación de Barcelona a incluir en la próxima resolución de preinscripción y matrícula, correspondiente al curso 2015-2016, un nuevo supuesto de puntuación complementaria a los efectos de desempate entre solicitudes de preinscripción que cuenten con un baremo. Este nuevo supuesto afectaría a cada una de las solicitudes correspondientes a los niños y niñas de una misma familia que pida plaza para dos o más menores, para una misma escuela en enseñanza de primer ciclo de educación infantil, solicitudes que contarían con un punto adicional.

b) Gestión económica

Las quejas recibidas referentes a la gestión económica realizada por el Instituto Municipal de Educación de Barcelona, en relación con las guarderías municipales, versan sobre diferentes aspectos. En una de las quejas, la familia exponía que el Instituto había cobrado unos importes superiores a los que correspondían, y hacía meses que la familia estaba a la espera de que se les liquidara su retorno (estamos a la espera de recibir el informe de respuesta del Instituto Municipal de Educación de Barcelona).

En otra, la promotora exponía que, a pesar de que durante un mes del curso su hija no hacía uso del comedor, tenía que pagarlo igualmente. En este caso, la Síndica de

Greuges estimó en parte la queja, dado que, si bien el Instituto Municipal de Educación de Barcelona se ajustaba a la normativa, era preciso revisarla y estudiar la fórmula más justa y equitativa para evitar un agravio económico a aquellas familias que no utilizan el servicio de alimentación en las guarderías municipales durante un mes.

Por último, también encontramos la situación de una familia monoparental con una situación económica muy precaria en la que la promotora de la queja formalizó una solicitud de bonificación para escolaridad y alimentación para su hija en la guardería municipal para el curso 2013-2014, en el mes de febrero de 2014. La directora de la guardería municipal informó a la ciudadana que la bonificación no había sido concedida porque se habían tenido en cuenta los datos económicos de 2012. La ciudadana presentó un escrito en el que exponía su situación actual (diferente de la de 2012), acompañado de documentación acreditativa, así como de un informe del centro de servicios sociales donde era atendida. Posteriormente recibió la aprobación de la bonificación desde el mes de mayo, y no desde la fecha de presentación de la solicitud, cuando las condiciones económicas y de convivencia eran las mismas. La ciudadana no podía hacerse cargo de una deuda injustificada, y además había sido verbalmente informada de que en caso de no satisfacerla podía tener problemas para acceder a bonificaciones para el curso siguiente. En este caso, también seguimos a la espera del informe del Instituto Municipal de Educación.

La gestión económica de la Administración pública tiene que ser siempre impecable y transparente, pero cuando esta incide de forma directa en los gastos de las familias con cuestiones básicas como los precios de la guardería y el comedor escolar, son fundamentales los criterios de justicia y de interés superior del menor, que tienen que prevalecer por encima de otras consideraciones, siempre. En la actualidad, atendiendo a las posibles repercusiones que la crisis económica puede comportar para muchas familias, es preciso prestar una especial atención a la rápida resolución de dichas situaciones.

2. Escuelas de educación infantil y primaria

a) Déficit de plazas escolares de P3

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0423: previsión en la asignación de plazas de P3.

Los ciudadanos y ciudadanas que presentaron las quejas exponían que en el barrio del Poblenou existía un déficit de plazas escolares para P3, situación que se repetía cada curso y que se resuelve a través de la ampliación de ratios por aula y con la asignación de nuevas líneas adicionales de P3 en determinadas escuelas. También se asignan plazas fuera del barrio con las dificultades de conciliación e integración que ello puede comportar. Para el curso 2014-2015 se había utilizado la misma estrategia pero asignando las líneas adicionales en escuelas que han tenido poca demanda, en lugar de hacerlo, como sería previsible, en las que han tenido más demanda.

Pensaban que el que la situación se repita cada curso denota una falta de previsión y veían vulnerada su capacidad de decisión sobre el proyecto educativo escogido para sus hijos e hijas.

Esta Sindicatura consideró que todos los datos demográficos del barrio permitían prever el incremento de demanda de plazas de P3. También que la forma de gestionar el incremento de la demanda puede ser acertado puntualmente, pero no puede convertirse en la mecánica habitual

para resolver la falta de plazas. Por otro lado, no se había prestado suficiente atención a la capacidad de escoger de los padres y madres, así como a la conciliación familiar y social.

En su decisión, la Síndica de Greuges estimó parcialmente la queja, dado que, aunque el Consorcio de Educación de Barcelona, conforme a la normativa existente, garantizaba el derecho a la educación de todos los niños y niñas preinscritos, no había realizado la previsión necesaria y las soluciones aplicadas podían suponer una disminución en el nivel de la calidad educativa, y recomendó al Consorcio que mejorara la planificación, así como que promoviera la participación ciudadana en la planificación de los centros educativos.

VALORACIÓN

A pesar de que cada curso el Consorcio de Educación de Barcelona cumple el artículo 15. 2 de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que determina que las administraciones educativas garantizarán una suficiente oferta de plazas en los centros públicos, así como el artículo 6.5 del Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros con las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, es cierto que puede asumir un papel más proactivo en el cumplimiento de sus competencias con el fin de mejorar la eficacia y ofrecer servicios de calidad.

El número de centros de enseñanza en la ciudad y las escuelas de primaria en particular han experimentado un progresivo incremento en la última década y también han diversificado la oferta por lo que respecta a los modelos pedagógicos. Esta oferta, que califica y da excelencia a la tarea de los equipos docentes que trabajan a diario en las aulas de la ciudad, comporta necesariamente que los padres y madres implicados en la educación de sus hijos e hijas quieran optar por escoger el modelo que consideren más adecuado. Dicha libertad de elección es repetidamente reconocida en las diferentes normativas referentes a educación, si bien condicionada por las posibilidades existentes.

Las familias cada vez están más formadas y por consiguiente se incrementan las expectativas en cuanto al sistema escolar. El Consorcio debería anticiparse a esta realidad, yendo más allá del estricto cumplimiento de la legalidad y promoviendo la ampliación de centros que trabajan con los modelos pedagógicos más solicitados. La información referente a la demanda, y por lo tanto la gestión que debería derivarse de ello, no se puede desarrollar únicamente a partir de los datos demográficos, sino que también resultan necesarios los procesos de participación, en los que padres, madres y entidades puedan expresar sus inquietudes y estas puedan ser recogidas con el ánimo de incorporarla a la planificación, en la medida de lo que sea posible.

La escuela ejerce un papel clave en la integración en el territorio y en la cohesión social; el niño o niña tiene que ir a un centro próximo al domicilio

La actual gestión del déficit de plazas en barrios o zonas concretas de Barcelona, tal y como ya se apuntaba, puede ser una estrategia útil y eficaz utilizada de forma puntual, pero en ningún caso puede formar parte de un programa de actuación. Por un lado, porque la creación de grupos adicionales en determinados centros comporta siempre la

pérdida de un espacio (un aula de desdoblamiento, el aula de música, de informática, etc.), lo que, aunque el centro educativo lo gestionará de la mejor forma posible, es indudable que supone una pérdida para el centro y su alumnado mientras dure la escolarización de aquel grupo.

Por otro lado, porque el incremento de la ratio supone el aumento de alumnado por aula y por lo tanto detrae atención a cada alumno en particular. Ambas medidas restan calidad a la enseñanza, ya debilitada por otros recortes.

La escuela desarrolla un papel clave en la integración en el territorio y en la cohesión social, por lo tanto resulta fundamental que el niño o niña pueda ir a un centro razonablemente cercano a su domicilio. Esta proximidad facilitará la conciliación familiar, especialmente compleja para las familias durante el periodo de escolarización de niños y niñas, más en el contexto de crisis económica en el que nos encontramos inmersos.

b) Gestión del proceso de asignación de plazas

Más allá de la necesaria planificación, en el proceso de gestión de asignación de plazas, se sigue el procedimiento establecido pero, en determinadas ocasiones, se producen errores en su decurso. En la situación expuesta a continuación, dicha circunstancia confluye con la condición de *niños y niñas gemelos*, también tratada en el punto a) del apartado de guarderías.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0569: proceso de matriculación de hermanos y hermanas gemelos.

El ciudadano que presentó la queja exponía que formalizó la preinscripción para escolarizar a sus hijos gemelos en P3 para el curso 2014-2015, y entregó las solicitudes en una escuela concertada del Eixample. A pesar de que las solicitudes estaban correctamente rellenas, por un error en la introducción de los datos, ajeno a la familia, se asignaron a los dos menores números de desempate que lejos de ser correlativos, tal y como establece la normativa, eran muy diferenciados.

Explicaba que cuando el error fue detectado por el Consorcio de Educación de Barcelona, se les reasignó el número de desempate más pequeño, cuyo resultado fue que los menores no pudieron acceder a la escuela escogida como primera opción, cuando, en el escenario inicial, uno de los dos niños sí habría accedido. También exponía que durante el proceso habían presentado escritos al Consorcio de Educación de Barcelona pero no habían recibido ninguna respuesta del Consorcio de Educación de Barcelona a sus escritos.

Desde la Sindicatura de Greuges de Barcelona se consideró que la Administración habría podido proceder de forma diferente en la aplicación de la normativa para resolver el error, al mismo tiempo que obvió la obligación de dar una respuesta por escrito.

La Síndica de Greuges estimó parcialmente la queja porque el Consorcio de Educación de Barcelona había aplicado la normativa de preinscripción y matrícula, pero no había tenido en cuenta la singularidad de la situación y recomendó al Consorcio que velara por garantizar un trato justo e igualitario a los ciudadanos y ciudadanas, y que adoptara los mecanismos necesarios, en casos de error de gestión. Así mismo, le recomendó que respondiera a todas las instancias por escrito.

VALORACIÓN

El error cometido, y la forma de gestionarlo posteriormente, situó a la familia en una situación de agravio en relación con otras familias que accedían a la preinscripción del primer curso del segundo ciclo de educación infantil, en situación de normalidad.

La Resolución ENS/260/2014, de 7 de febrero, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula de alumnos en los centros del Servicio de Educación de Cataluña y otros centros educativos, en las diversas enseñanzas sostenidas con fondos públicos, para el curso 2014-2015, en el anexo 1.6, ya se prevé la posibilidad de un error como el que se describe y la solución que hay que aplicar, que es la que aplicó el Consorcio de Educación de Barcelona. Ahora bien, la Ley 26/2010, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, en el artículo 74, determina que la competencia para revocar un acto de gravamen o desfavorable corresponde al órgano que lo ha dictado. Así mismo, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el artículo 41.1 establece que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tengan a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos son responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas con el fin de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el pleno ejercicio de los derechos de las personas interesadas o el respeto a sus legítimos intereses, y dispondrán lo que sea preciso para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Por lo tanto, en este sentido, el Consorcio de Educación de Barcelona disponía de la posibilidad de utilizar otros procedimientos para resolver la situación creada.

El artículo 35.a de la Ley/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho, en relación con las administraciones públicas, a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tienen condiciones de personas interesadas, y a obtener copias de los documentos que contienen. En este sentido, el Consorcio de Educación de Barcelona tiene que mejorar los mecanismos de gestión de respuesta escrita a los ciudadanos y ciudadanas.

Del informe emitido por la Concejalía de Educación y Universidades se desprende que, finalmente, el Consorcio de Educación de Barcelona, asignó plaza a los menores en la escuela que constaba como segunda opción, de las escogidas por la familia en los formularios de preinscripción. Por lo tanto, el Consorcio de Educación de Barcelona realizó un esfuerzo, posteriormente, para mejorar la respuesta a la familia en la gestión del agravio.

c) Escuelas en barracones

A lo largo del año 2014, diferentes ciudadanos y ciudadanas nos han hecho llegar su malestar por la ubicación y permanencia de algunas escuelas de primaria en barracones. Una de estas escuelas es La Maquinista (expediente n.º 14Q/0283, mencionado anteriormente en el apartado de infraestructuras). Esta escuela hace más de seis años que está instalada *provisionalmente* en barracones. Esta situación dificulta el desarrollo de un proyecto educativo integral con normalidad, dado que tiene una serie de consecuencias, como el tener que servir la comida para los niños y niñas en dos turnos diferentes, que algunos niños y niñas tengan que comer en la propia clase, que no puedan realizar colonias de verano en la propia escuela, etc.

La Síndica de Greuges recomendó a la Concejalía de Educación y Universidades que, junto con el Distrito de Sant Andreu, posibilitara la construcción definitiva de la escuela, sin ningún tipo de dilación, con el fin de garantizar un proyecto y equipamiento escolar de calidad en beneficio e interés superior de los y las menores y de toda la comunidad.

3. Necesidades educativas especiales

La Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona indica que todas las personas con necesidades educativas especiales tendrán derecho a una singular atención, preferentemente en una escuela inclusiva, de acuerdo con sus necesidades. La escuela inclusiva y la plena integración del alumnado con diversidad funcional han sido una realidad conseguida a través de un largo proceso de esfuerzo de un buen número de profesionales de la docencia, familias y entidades y también gracias a los cambios legislativos que han ido incorporando y promoviendo dicha realidad. Nuevamente, pero, volvemos a hacer referencia a la crisis económica, que ha afectado a la calidad de la enseñanza en general y de la que los recursos específicos no son una excepción.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0551: monitorización para la atención de alumnado con discapacidades o NEE.-

La ciudadana que presentó la queja exponía que durante el curso 2012-2013 había dos menores con necesidades educativas especiales (NEE) en una escuela de la ciudad, que tenía asignadas 13 horas de monitorización de veladora y que en el curso 2013-2014, con la incorporación de un nuevo menor en el centro con necesidades de monitorización de veladora, seguían disponiendo del mismo número de horas. Después de la presentación de dos reclamaciones al Consorcio de Educación de Barcelona, por parte de la escuela y padres y madres, se consiguió pasar, primero a 16 horas y después a 18 horas para la franja de educación infantil. Consideraba que las 18 horas eran insuficientes para cubrir las necesidades de los tres menores, lo que originaba dificultades en la atención a estos tres menores y también en el proceso educativo del resto de alumnos.

En el informe municipal que se recibió, se exponía que las horas de velador son asignadas a los centros educativos por la Comisión de Asignación de Horas de Velador. Esta comisión fue instituida por el propio Consorcio y es común para los centros públicos y concertados con el fin de que los criterios de asignación sean comunes. Los criterios para asignar las horas tienen en cuenta el número de alumnos y alumnas susceptibles de requerir el apoyo, las afectaciones que presenten y las previsiones de atención que el centro organiza para atenderlos con recursos propios. El informe también decía que existen dos bolsas de horas independientes y finitas, una para los centros públicos y la otra para los concertados, y es el Departamento de Enseñanza de la Generalitat el que establece la cantidad de horas de cada bolsa.

En este caso la Síndica de Greuges consideró la queja parcialmente dado que, aunque el Consorcio de Educación de Barcelona aplique un procedimiento estandarizado y con criterios de objetividad y equitativos, podría actuar de forma más proactiva para dar plena cobertura a las necesidades educativas de los niños y niñas con necesidades educativas especiales, que necesitan el apoyo de un monitor. La Síndica de Greuges recomendó al Ayuntamiento de Barcelona que promoviera, ante la Generalitat de Catalunya, a través del Consorcio de Educación de Barcelona, las condiciones necesarias para incrementar las bolsas de horas destinadas al apoyo de monitorización para atender al alumnado que presenta discapacidad o NEE o necesidades sanitarias diarias de los centros públicos y concertados.

La educación inclusiva tiene como objetivo integrar al alumnado diverso, atendiendo a las diferencias individuales. Dicho proceso de inclusión es posible con un compromiso decidido de las familias, el personal docente y los equipos gestores de la educación, en el marco de una legislación que la reconozca, con el fin de poder superar las dificultades que lo impiden y promover las condiciones necesarias para hacerlo posible, e incorporar, cuando sea preciso, recursos adicionales. Así pues, la legislación, tanto la estatal como la autonómica, establece, con diferente terminología, el concepto de *educación inclusiva*, y hace referencia a la igualdad de derechos y oportunidades, así como a la calidad de la enseñanza, de forma extensa y detallada.

El artículo 2.2 de la Ley orgánica 2/2006 dice que los poderes públicos darán prioridad al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza, entre ellos la dotación de recursos educativos, mientras que el artículo 5.1 de la Ley 14/2010 determina el interés superior del niño o niña como principio inspirador y cimentador de las actuaciones públicas. La normativa también hace referencia a la necesidad de coordinación entre las administraciones competentes en materia de educación, lo que se pone en práctica a través de la creación del Consorcio de Educación de Barcelona. Pero también establece, tanto en el artículo 50 de la Ley 14/2010 como en el artículo 71 de la Ley orgánica 2/2006, que las administraciones competentes dispondrán de los medios para que el alumnado alcance el máximo desarrollo. El artículo 14 de la Ley orgánica 2/2006 detalla los aspectos que hay que atender para el adecuado progreso y desarrollo de los niños y niñas, difícilmente alcanzable con las ratios actuales, y sin el suficiente apoyo de monitorización. El número de horas de que finalmente dispone la escuela, la procedencia de una bolsa de horas finita y la distribución en función de la disponibilidad, y no de las necesidades, nos remite a una intervención que, a pesar de ajustarse a la legalidad, se aleja de los medios necesarios para alcanzar este máximo.

Las amplias competencias del Consorcio de Educación de Barcelona y del Ayuntamiento de Barcelona, en materia de educación, previstas en el artículo 123 de la Carta Municipal de Barcelona, permiten esperar una actuación orientada a velar por la aplicación de la normativa existente, y también a realizar las acciones necesarias para garantizar la calidad educativa en la ciudad.

B. Deporte

La práctica deportiva se ha ido convirtiendo, paulatinamente, en un hábito en la vida de muchos barceloneses y barcelonesas, que progresivamente han podido contar con más equipamientos deportivos en sus territorios. En paralelo, el Ayuntamiento de Barcelona ha estado especialmente comprometido con la promoción del deporte y de los acontecimientos deportivos (desde la llegada de la democracia y especialmente con el efecto de los Juegos del 92), lo que ha situado a la ciudad en un lugar destacado internacionalmente por lo que al deporte se refiere.

La red de equipamientos deportivos cuenta con numerosas instalaciones deportivas, ya sean centros deportivos municipales, campos de fútbol, polideportivos o instalaciones singulares. Además desde el Instituto Barcelona Deporte se ha diseñado el Plan Estratégico del Deporte 2012-2022, en el que se formulan una serie de propósitos para

proseguir con la mejora del deporte en la ciudad de Barcelona desde perspectivas diferentes.

Conceptos como el derecho a la salud, al ocio y al entorno, que pueden estar directamente vinculados al deporte, aparecen ampliamente reconocidos en la normativa existente. La Carta Municipal de Barcelona reconoce y sitúa la práctica deportiva individual y colectiva como factor fundamental para el desarrollo integral de las personas y relaciona las competencias municipales respecto de ellas desde la perspectiva de la promoción y la facilitación al acceso del deporte.

Este año, desde la Sindicatura, se han tramitado dos quejas relacionadas con el deporte, una de la cuales está pendiente de resolución dado que se sigue a la espera del informe del Ayuntamiento de Barcelona. La otra, que presentamos como expediente ilustrativo, trata del tipo de información facilitada a los usuarios y usuarias sobre las condiciones de pago de un centro deportivo municipal.

EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

Expediente n.º 14Q0882: información sobre las condiciones de pago en un centro deportivo municipal.

La persona interesada se inscribió en un centro deportivo municipal acogiéndose a una oferta veraniega que le comportaba el ahorro de la matrícula. En el momento de formalizar la inscripción no se le facilitó copia del contrato y fue informada verbalmente de las condiciones de pago. Desde el centro deportivo municipal se le comunicó, en diferentes fechas, de diversas variables sobre las condiciones de pago y cuando, ante la situación, el ciudadano opta por darse de baja, se le informa que se ha generado un recibo para el mes siguiente. Consideraba que no había estado adecuadamente informado y ello le había ocasionado un agravio, dado que tenía que hacer efectivo el pago de un servicio aunque no lo usara, y en caso de no satisfacer el pago, quedaría en situación de deuda con el centro deportivo municipal.

A la respuesta facilitada por Tenencia de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes se reconoce que el centro deportivo municipal cometió un error al no facilitar por escrito el procedimiento de fianza. Después de analizar los hechos, el gestor ha asumido su error y ha procedido a anular la anotación de pago pendiente en el histórico de la ficha del usuario, que no tendrá que pagar dicha cuota.

La Síndica de Greuges estimó parcialmente la queja porque, aunque el centro deportivo municipal no había facilitado la información por escrito al usuario, había asumido el error y anulado el cargo pendiente. Así mismo, recomendó que el Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deporte velara para asegurar que los centros deportivos municipales ofrecen una información clara a los usuarios y usuarias sobre las condiciones de las altas y bajas en los centros.

VALORACIÓN

El Ayuntamiento de Barcelona aprobó una Medida de Gobierno sobre el Plan Estratégico del Deporte en el que se compromete a mejorar la red de equipamientos deportivos de la ciudad y garantizar una oferta deportiva pública en las mejores condiciones de accesibilidad, proximidad y calidad. Por otro lado, el artículo XXI de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad establece que “las autoridades municipales facilitarán la participación activa del deporte y harán

posible que las instalaciones necesarias para la práctica deportiva estén a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas”.

Los centros deportivos municipales, basados en un modelo de gestión externa, se caracterizan, entre otros aspectos, por ofrecer una buena relación calidad-precio. En este sentido, y en cumplimiento de la normativa expuesta, es preciso que el Ayuntamiento de Barcelona vele por que la atención al público siga estos mismos cánones de calidad.

Los centros deportivos municipales, basados en un modelo de gestión externa, ofrecen una buena relación calidad-precio

Otras prácticas deportivas que es preciso tener en cuenta son aquellas que se desarrollan de forma informal en el espacio público, conviviendo con los otros usos habituales y que pueden generar molestias vecinales. La Administración municipal, en la gestión de dicha realidad, dispone de un amplio abanico de posibilidades que no siempre desarrolla. Un ejemplo de dicha gestión se pone de manifiesto en una de las quejas recibidas en la Sindicatura, en la que, en aplicación de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, a un ciudadano se le impone una sanción de 1.125 euros por jugar al *cricket* en la plaza de Les Caramelles, con el resultado de que los hechos fueron considerados una infracción grave. La queja fue estimada por la Síndica de Greuges dado que se apreciaba desproporción entre el hecho infractor, la sanción prevista y la finalidad perseguida por la norma municipal. En una ciudad diversa y cosmopolita como Barcelona, surgen nuevas manifestaciones deportivas que también comportan nuevas necesidades. Así, en el caso del *cricket*, u otros deportes practicados en similares condiciones, sería necesario promover su ejercicio en espacios adecuados en un entorno cercano, aprovechando el hábitat instaurado de la práctica deportiva entre estos jóvenes. Este ejemplo también pone de manifiesto las diferencias de gestión ante la falta de espacios alternativos adecuados, si comparamos la actuación en la plaza de Les Caramelles y en el vecino espacio de la plaza Dels Àngels, donde es habitual la presencia de patinadores, durante toda la franja diurna.

TÍTULO III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Título III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- A Vivienda
 - B Medio ambiente
 - C Transporte público y vialidad
 - D La accesibilidad y el derecho a la vida independiente
 - E Licencias de actividad económica
 - F El trabajo en el servicio público
 - G Hacienda municipal
 - H Servicios sociales
 - I Prostitución
 - J Asentamientos poblacionales irregulares
 - K Infancia en riesgo e igualdad de oportunidades
- III. 2 EPÍLOGO: EL FUTURO DE LA SINDICATURA DE GREUGES

En este Título III del informe se presentan una serie de recomendaciones que son fruto de la experiencia alcanzada a lo largo del mandato de la Síndica de Greuges –que se encuentra en su etapa final– y que tienen por objeto informar al Consejo Municipal sobre algunas acciones que se consideran justas y necesarias para avanzar en el alcance de los derechos humanos en Barcelona.

La primera conclusión que se deduce del filtraje analítico de las quejas que hemos recibido este año, y de las que se han repetido año tras año, es que en nuestra ciudad todavía existen muchas diferencias sociales y que dichas desigualdades no se fundamentan en la utilidad común. Por lo tanto, a pesar de que todas las personas nacen libres e iguales en derechos, a muchas de las que conviven en nuestro entorno no se las trata como iguales ni en derechos ni en oportunidades.

La afirmación de la utilidad común como única justificación de posibles diferenciaciones entre personas aparece en el artículo primero de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Una declaración equivalente a nivel local la encontramos en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad: *La ciudad es espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, que tienen derecho a encontrar en ella condiciones para su realización política, social y ecológica, lo que comporta asumir también deberes de solidaridad.*

Velar por el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno municipal para alcanzar estos derechos es la función de la Sindicatura de Greuges, que, ahora ya por imperativo legal, es la institución municipal que tiene la función de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona.

La conclusión de este año es que si no apostamos de verdad por la igualdad de derechos, por la igualdad ante la ley y por la igualdad de oportunidades de todo el mundo, nunca alcanzaremos la justicia social. Para llegar a ella antes es preciso creer en ella, y para todo el mundo que crea en ella presenta esta Síndica de Greuges una serie de propuestas o recomendaciones que responden al sentimiento ciudadano expresado en esta institución y que trasladamos a cada miembro del Consejo para que las valoren.

A. VIVIENDA

A lo largo de los años, esta Sindicatura ha ido manifestando su preocupación por las familias que han expuesto su dificultad de acceder o mantener una vivienda, y ha constatado la importancia de cuantificar la situación de oferta y demanda de vivienda pública como única forma posible para conocer la situación real de la necesidad de vivienda y poder así avanzar de forma adecuada en la planificación del parque público. Se ha pedido de forma reiterada por la Sindicatura de Greuges de Barcelona la elaboración de un censo de las viviendas públicas y de su situación de ocupación y disponibilidad, evaluar la oferta y demanda de vivienda pública de alquiler para las personas con las rentas más bajas, y también evaluar la eficacia y eficiencia de la política de viviendas dotacionales o el impacto sobre el mercado de alquiler de las viviendas autorizadas como de uso turístico. Todo este análisis cuantitativo es absolutamente necesario para una adecuada distribución de los escasos recursos

existentes de vivienda y para priorizar la recuperación de viviendas infrautilizadas, así como para establecer las bases reales de una nueva y eficiente política de vivienda.

Un año más, la Síndica de Greuges ha podido detectar la insatisfecha necesidad de muchas familias de la ciudad de disfrutar de una vivienda digna y asequible. Las quejas recibidas ponen de manifiesto las dificultades de las familias que se ven privadas, por diferentes motivos, de su vivienda habitual para acceder a una vivienda de alquiler social en la ciudad de Barcelona, ya sea a través del Registro de Solicitantes o del Fondo de Alquiler Social para Emergencias.

Las quejas recibidas son indicativas de la contradicción que actualmente existe en la ciudad de “familias sin hogar y hogares sin familias”. La preocupación de la Sindicatura para superar dicha contradicción, manifestada año tras año y sin respuesta efectiva por parte de los gobiernos de la Generalitat y del Ayuntamiento, podría estar en vías de mejora dado que, finalmente, se anuncia la voluntad política de resolverla con la aprobación de programas para la detección y fomento del alquiler de las viviendas desocupadas (*Boletín del Consejo de la Vivienda Social de Barcelona*, noviembre de 2014), de construcción de nuevas promociones en solares ya disponibles, y de acuerdos con entidades de iniciativa social para gestionar viviendas del mercado privado con la subvención del Ayuntamiento, según el informe municipal presentado en el Plenario extraordinario, en el mes de noviembre. Posiblemente dar prioridad a la puesta en marcha de los programas previstos de captación de viviendas del mercado privado disminuiría la actual distancia entre la oferta y la demanda de vivienda protegida de forma más rápida a corto plazo sin necesidad de esperar la construcción de las nuevas promociones previstas. Un obstáculo a dicha línea de captación de vivienda privada se encuentra en la política municipal y autonómica de turismo que favorece la conversión de viviendas de residencia vecinal vacías en recursos de uso turístico mucho más lucrativos para sus propietarios y propietarias que el alquiler ordinario.

Desde la puesta en funcionamiento en el año 2009 del Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial, la institución de la Síndica de Greuges de Barcelona ha recibido quejas vinculadas al acceso al parque público de vivienda social y a los criterios que se aplican para acceder a una vivienda de emergencia social. Desde entonces también se ha denunciado la escasez de vivienda social y se ha pedido la intervención de la Síndica de Greuges para reclamar el incremento del parque de vivienda dotacional pública y la revisión de los criterios de acceso a las viviendas de emergencia social para dar respuesta a las demandas que, a pesar de presentar una situación de necesidad de vivienda, quedan excluidas.

En el año 2012, debido al incremento de situaciones de necesidad de vivienda detectadas y la insuficiente respuesta municipal, recomendamos elaborar con urgencia un plan de choque para la creación de un parque público de vivienda social que hiciera de Barcelona la ciudad pionera en la garantía del derecho a la vivienda digna, destinado de forma prioritaria a la población en riesgo de exclusión social.

En el año 2012 ya se recomendó elaborar con urgencia un plan de choque para la creación de un parque público de vivienda social

La falta de iniciativas para facilitar la realización del derecho a la vivienda ha sido expresada por esta institución a lo largo de los años y se ha solicitado la búsqueda de fórmulas alternativas y creativas para poder dar salida a la creciente demanda de vivienda de alquiler asequible y ello es lo que anuncia el actual Gobierno con las diferentes medidas previstas para ampliar el parque de alquiler social, como el Pla Empenta, el Pla 100x1000, las diferentes medidas para movilizar los pisos vacíos y destinarlos a alquiler social. Habrá que insistir en la realización de todas las medidas previstas para que este aumento del parque de vivienda social sea proporcional a la demanda porque, a pesar del incremento del parque de vivienda social en la ciudad desde el año 2010, el número de viviendas sigue siendo totalmente insuficiente por la creciente pérdida de la vivienda de muchas familias y la imposibilidad de alquilar una vivienda del mercado privado.

Con el fin de paliar la escasez de promociones de vivienda dotacional para colectivos vulnerables social y económicamente, esta Sindicatura ha ido recordando, desde hace años, que la coordinación entre los servicios de vivienda y los servicios sociales es básica para aplicar políticas conjuntas que permitan mejorar la eficiencia de los recursos de vivienda y de alojamiento temporal y de prestaciones económicas básicas para el mantenimiento de la vivienda propia. Las recomendaciones realizadas por esta Sindicatura desde el año 2010 y en posteriores informes anuales han ido en la línea de modificar el Reglamento de Acceso a las Viviendas de Emergencia Social porque no daba respuesta a las necesidades reales de la población. En el año 2012 el Consorcio de la Vivienda de Barcelona anunció la elaboración de un nuevo proyecto y la Síndica de Greuges pidió –en el informe anual– su presentación urgente y que su contenido diera respuesta con garantía de derecho a todas las situaciones de necesidad a proteger de acuerdo con la Ley de la Vivienda. En el mes de julio de 2014 se aprobó el nuevo Reglamento y esta Sindicatura defendió en las alegaciones previas a su aprobación –así como en un posterior informe– que las restricciones para el acceso a una vivienda de emergencia social no eran justificables. Dicha limitación de acceso a una vivienda de emergencia social se entendería en otro momento futuro en que el parque de vivienda pública de la ciudad diera suficiente respuesta a la realidad que refleja el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial. Es preciso recordar que una parte muy importante de las personas inscritas están por debajo de la posibilidad de acceder a una vivienda del mercado privado: el 62,9 % de las solicitudes tienen unos ingresos por debajo del 1,40 del indicador de renta de suficiencia (IRSC), es decir, tienen unos ingresos inferiores a 14.910 euros anuales. De estos, un 14,5 % de las solicitudes tienen unos ingresos económicos anuales inferiores al 0,37 % del IRSC, es decir, ingresan menos de 3.976,07 euros anuales (datos del Consejo de la Vivienda Social del mes de enero de 2014).

La necesidad manifestada por la Síndica de Greuges era que la revisión del Reglamento ampliara los supuestos para acceder a una vivienda de alquiler social para aquellas personas que, ante la pérdida de su vivienda, no podían de ninguna forma alquilar una vivienda del mercado privado, a pesar de las ayudas económicas de los servicios sociales para pagar la entrada solicitada por la persona propietaria, en la firma del contrato. La Síndica de Greuges expresaba que en la nueva regulación habría que establecer con garantía del derecho subjetivo el amparo de las situaciones de todas las personas en situación de vulnerabilidad extraordinaria y excepcional, como es, entre otras, el no tener ingresos económicos.

Este año 2014 se han repetido las quejas que ponen de manifiesto la precariedad residencial de muchas familias de la ciudad. Al mismo tiempo que denuncian la escasez de viviendas de alquiler social y la insuficiencia de nuevas promociones de viviendas dotacionales, también se manifiestan los agravios que sufre la ciudadanía por no poder acceder a una vivienda de emergencia social debido a los impedimentos contenidos en los reglamentos, el nuevo y el viejo, que regulan dicho acceso.

Siguen existiendo en el nuevo Reglamento excesivas restricciones para acceder a una vivienda de emergencia social como es el haber perdido su vivienda habitual o vivir en unas condiciones muy precarias.

La adjudicación de 15 o 20 pisos de emergencia al mes no es suficiente para dar respuesta a las situaciones de necesidad residencial de la ciudad

La restricción de acceso a una vivienda de emergencia social empieza con la falta de dotación de viviendas suficientes para dar respuesta a las solicitudes de una vivienda de emergencia. La adjudicación de 15 a 20 viviendas de emergencia al mes no puede dar respuesta a la situación de emergencia residencial de la ciudad. Este año, tal y como ya se ha dicho en anteriores informes, se considera que habría que constituir un fondo de viviendas de alquiler social suficiente para dar salida a todas las situaciones de emergencia.

Mientras que un 65 % de las solicitudes de vivienda de emergencia social que han sido admitidas a trámite son estimadas, a pesar de que no exista disponibilidad inmediata, el resto de personas que han presentado una solicitud queda en una situación de indefensión absoluta y de vulnerabilidad por la falta de recursos públicos de alojamiento social.

También se observan otras restricciones en la valoración de la necesidad de vivienda, por ejemplo, mientras que la causa de la pérdida es por impago del alquiler, que ha llegado a ser del 94 % de los casos estudiados por la Mesa de Emergencia, esta ha considerado en muchos otros casos que la pérdida de la vivienda por impago del alquiler había sido por causa imputable a la persona que había alquilado la vivienda por no haber podido demostrar la falta de ingresos suficientes para seguir pagando el alquiler contratado. Esta causa de denegación ha sido contestada repetidamente por la Sindicatura dado que la entiende carente de base legal, y por lo tanto injusta; posteriormente el nuevo Reglamento de Emergencias dio cobertura normativa a dicha clase de denegación, pero a pesar de ello tenemos que seguir cuestionando la legitimidad de la presunción.

La eliminación en el nuevo Reglamento de Emergencias de 2014 del criterio de necesidad de vivienda para las personas que tienen que abandonar la vivienda actual a causa de la violencia de género no parece ser adecuado dado que, si bien es cierto que esta no es la única vía de acceso a una vivienda o a un programa residencial, consideramos necesario mantenerlo por ser lo más ágil. Sobre todo si tenemos en cuenta que desde el año 2011 no ha habido ninguna nueva promoción dotacional para este colectivo de mujeres. En cambio, el criterio utilizado –que también había sido solicitado por la Síndica de Greuges– de incluir a las personas que sufren una discapacidad es muy positivo, porque a pesar de ser también un colectivo susceptible de promociones dotacionales, no ha habido las suficientes para dar respuesta a la demanda expresada.

Otros criterios restrictivos del nuevo Reglamento de Emergencias de 2014 que consideramos poco adecuados por el agravio que representan son la exigencia de unos ingresos mínimos, un año de empadronamiento en la ciudad, y además para los extranjeros el tener el permiso de residencia vigente. Por ejemplo, las personas que no tienen los ingresos mínimos exigidos no tienen, por el momento, ningún tipo de recurso público de vivienda efectivo. Tampoco lo tienen las personas que no tienen actualizado el permiso de residencia en nuestro país, circunstancia que a menudo se debe a una pérdida de trabajo que ha imposibilitado la renovación del permiso de residencia ya autorizada anteriormente. Por último, la exclusión de las personas que no tienen una residencia mínima continuada de un año previa a la presentación de la solicitud de una vivienda de emergencia, sin tener en cuenta las situaciones excepcionales que han motivado la marcha temporal de la ciudad, como por ejemplo la aceptación de un trabajo temporal en otro municipio, puede suponer un agravio para muchas de ellas.

Algunos criterios restrictivos para acceder a un piso de emergencia son la exigencia de unos ingresos mínimos y llevar un año de empadronamiento en la ciudad

Entre las situaciones que se modifican, pero no lo suficiente, según nuestra opinión, queremos hacer referencia a las situaciones de necesidad de vivienda en las que hay menores de edad afectados. La vinculación del acceso a la vivienda de emergencia con un informe del Equipo de Atención a la Infancia y la Adolescencia (EAIA) puede comportar una situación de desamparo de estos menores dado que las situaciones de riesgo de los niños y niñas hay que trabajarlas, a partir de la Ley 14/2010, de los Derechos y Oportunidades en la Infancia y Adolescencia (LDOIA), con los recursos y servicios sociales del territorio con el fin de eliminarlas, sin entrar en una posible situación de desamparo que inevitablemente tiene que ser tratada por la Dirección General de la Infancia y Adolescencia (DGAIA) con informe del EAIA. Es decir, un informe de los servicios sociales básicos municipales en el que se acredite la situación de necesidad de una vivienda cuando existen menores en la familia tendría que ser suficiente para no vulnerar los derechos de los niños y niñas y satisfacer el interés superior de estas personas, tal y como establece la LDOIA.

Al finalizar el año, en cuanto a la regulación de las viviendas de emergencia, se quiere hacer constar la esperanza que comporta la aprobación unánime, por parte del Plenario del Ayuntamiento en el mes de diciembre de 2014, de la proposición de un grupo municipal de revisar el nuevo Reglamento de Viviendas de Emergencia Social, porque permitirá abrir un debate y un proceso de participación sobre las necesidades de vivienda de emergencia y las prioridades a atender con la posibilidad de que se incorporen las modificaciones resultantes del proceso de participación y debate que permitan incluir situaciones muy graves hoy en día desatendidas.

Por último, tenemos que dejar constancia, una vez más, del gran perjuicio que supone para el parque de viviendas de alquiler a precios asequibles en la ciudad la proliferación de viviendas de uso turístico que el Ayuntamiento ha tolerado en detrimento de la función social de la propiedad de la vivienda. Entendemos que la futura regulación en estudio establecerá límites temporales a dicha explotación mientras no se alcance el nivel de solidaridad urbana, y que no se permitirá que se siga destruyendo el patrimonio residencial de la ciudad, porque cada vez que se autoriza este cambio de uso de la

vivienda con una simple comunicación de la persona propietaria para destinarla al mercado turístico se autoriza a perder la finalidad social de la propiedad y una familia residente ya no podrá ocuparla; además, la detracción de miles de viviendas del mercado de alquiler por esta vía repercute fuertemente en el incremento de los precios de alquiler ordinario en la ciudad.

RECOMENDACIONES

Después de la valoración de las quejas resueltas este año y la revisión de las recomendaciones realizadas en años anteriores y no incorporadas en la práctica municipal, consideramos que es preciso:

- **Impulsar y dotar de presupuesto suficiente las actuaciones preventivas** iniciadas para evitar la pérdida de la vivienda de las familias con dificultades para seguir pagando el alquiler.
- **Nutrir suficientemente el fondo de viviendas de alquiler social** para que desde la Mesa de Valoraciones de las Solicitudes de Vivienda de Emergencia se puedan adjudicar viviendas a todas las personas que tienen necesidad de ella por pérdida de la suya o porque no pueden seguir viviendo en su domicilio y no pueden acceder a una vivienda del parque de alquiler privado.
- **Impulsar un parque de alojamientos sociales suficientes**, propios de la Administración o en convenio con entidades sociales, que dé respuesta a las demandas de vivienda protegida cuando la situación no es de emergencia y evite un futuro riesgo de exclusión social de las personas y familias necesitadas.
- **Cumplir con el mandato legal de dar prioridad al interés superior de los niños y niñas**, velando por que siempre se tenga en cuenta que cuando hay menores en la familia se dé prioridad a la actuación preventiva y coordinada entre Servicios Sociales y Vivienda para evitar la pérdida de la vivienda y, si no se consigue, ofrecer siempre un alojamiento residencial adecuado, temporalmente, mientras no se pueda acceder a una vivienda de alquiler social.

B. MEDIO AMBIENTE

Bajo el epígrafe “Medio ambiente” se engloban cuestiones que hacen referencia a aquellos aspectos del entorno físico que hacen posible disfrutar de una vida digna y de calidad con el máximo respeto posible a las condiciones naturales.

Las intervenciones más frecuentes de la Síndica de Greuges en este ámbito suelen estar relacionadas con las perturbaciones que la ciudadanía sufre por comportamientos incívicos. Así, con diferencia, las quejas más frecuentes son aquellas que hacen referencia a las molestias por ruido.

Sin embargo, no se han recibido quejas referentes a los efectos que puede provocar la contaminación atmosférica. Dichos efectos no resultan fácilmente comprobables. La falta de reclamaciones por el estado de la calidad del aire no significa que el problema

no exista o sea indiferente a la ciudadanía. La ciudad de Barcelona y su entorno metropolitano, en las zonas urbanas de más tráfico, no consigue alcanzar los valores óptimos de aire limpio de contaminantes, si bien se han conseguido avances.

Existen normas de obligado cumplimiento e instrumentos de previsión y planificación para luchar contra la contaminación del aire. Recientemente el Govern de la Generalitat ha aprobado el Plan de Actuación para la Mejora de la Calidad del Aire en las Zonas de Protección Especial del Ambiente Atmosférico y este año 2015 finaliza la vigencia del Plan de Mejora de la Calidad del Aire. La ejecución de dicho Plan ha significado un esfuerzo en la contención del problema de contaminación del aire, pero todavía quedan propuestas y recursos que hay que poner en marcha, sobre todo en materia de circulación de vehículos y actividad industrial y portuaria.

Tal y como se ha dicho, las quejas por contaminación acústica son las más frecuentes en el presente apartado. La contaminación acústica se manifiesta en forma de ruidos provocados por las actividades industriales o de ocio y por el funcionamiento de aparatos domésticos y la actividad del vecindario. Destaca, como motivo de queja, la contaminación acústica proveniente de los establecimientos de pública concurrencia y más específicamente de las terrazas instaladas en la vía pública y de los clientes y clientas que permanecen en la calle después de que las terrazas hayan cerrado.

La Ley 42/2010, de 30 de diciembre, modificó la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, conocida popularmente como Ley Antitabaco. Como consecuencia de dicha modificación, a partir del 2 de enero de 2011, quedó prohibido fumar en el interior de los establecimientos de pública concurrencia. Ello provocó la proliferación de terrazas y veladores en la vía pública, donde sí se puede fumar. Por lo tanto, una parte importante de la actividad de los establecimientos de restauración y de ocio se ha desplazado al aire libre. Así, el ruido provocado por la clientela de las terrazas, su elevada concentración en determinados puntos de la ciudad y la salida y entrada de los clientes y clientas de los locales de conciertos o salas de fiesta con una especial relevancia en determinados puntos de la ciudad han protagonizado la mayoría de quejas presentadas en materia de contaminación acústica. También se han atendido quejas por la contaminación acústica provocada por la celebración de verbenas o conciertos populares al aire libre, pero en un número mucho menor.

En los últimos años se han recibido quejas por la recogida nocturna de la basura, pero no han entrado reclamaciones por el ruido provocado por el tráfico de vehículos

Con cierta frecuencia también se han atendido, a lo largos de estos últimos años, quejas por los ruidos provocados por la recogida nocturna de basura y por los aparatos de aire acondicionado, a menudo instalados sin respetar las normas municipales o sin la necesaria supervisión técnica.

Sin embargo, y al contrario de lo que se podría pensar, se puede decir que el ruido provocado por el tráfico de vehículos en las calles de Barcelona no ha sido objeto de frecuentes quejas dirigidas a la Síndica de Greuges.

La Síndica de Greuges se ha dirigido al Ayuntamiento para manifestar que a menudo el tiempo de respuesta municipal para comprobar los episodios de contaminación acústica,

y en su caso ordenar su corrección, resulta del todo desproporcionado. Además ha recordado al Ayuntamiento que la no aplicación de medidas cautelares provoca que, durante un largo tiempo, las víctimas tengan que soportar intensidades de ruido por encima de los umbrales máximos tolerados con el correspondiente deterioro de la salud y de la calidad de vida y la invasión de su ámbito de vida privada. A lo largo de estos últimos años, no se ha observado que la actuación municipal haya mejorado todo lo que sería necesario en la capacidad de intervención en el caso de situaciones de contaminación acústica comprobada.

También se ha sugerido al Ayuntamiento la aprobación de planes de usos para zonas concretas que puedan verse afectadas por una excesiva concentración de actividades generadoras de ruido. Sin embargo, los planes de usos para limitar una determinada actividad tendrían que ser instrumentos preventivos y no solamente paliativos cuando el problema ya ha aparecido. La Administración municipal tiene que avanzar a los acontecimientos, lo que no siempre es fácil, pero siempre necesario. En el caso de la excesiva concentración de actividades de restauración en determinadas zonas del Poble Sec, el Ayuntamiento ha tardado a tomar la decisión de adoptar el correspondiente plan de usos.

En aquellas zonas de la ciudad donde existe una excesiva concentración de locales de ocio y donde la molestia principal es la concentración de la clientela en la entrada y salida de los locales y las conductas incívicas, la Síndica de Greuges ha sugerido utilizar instrumentos de planificación urbanística para prever los usos permitidos en una determinada zona, el uso disuasivo de la presencia de la Guardia Urbana y que recaiga el sobrecoste de la intervención de este cuerpo y de los servicios de limpieza suplementaria en las personas titulares de los negocios que se benefician de la actividad lúdica. La realidad es que, a pesar de la intervención de la Guardia Urbana y de los agentes cívicos, que reclaman conductas cívicas, los problemas siguen, especialmente en la zona más afectada conocida como el Triángulo Lúdico del Poblenou.

Los ruidos provocados por las tareas de recogida de residuos urbanos depositados en los contenedores también han sido motivo de queja y de petición de intervención de la Síndica de Greuges. La concesión de los servicios de limpieza urbana y recogida de residuos otorgada en el año 2009 y con vigencia hasta el año 2017 significó una mejora importante en la incorporación de vehículos menos contaminantes y menos ruidosos. Así, la previsión era pasar de un porcentaje del 89 % de vehículos con motor diésel al 35 % con motor biodiésel, del 8 % con motor eléctrico al 30 %, y de un 8 % de vehículos con motor de gas al 35 %. Por otro lado, se han realizado modificaciones en los vehículos con el fin de insonorizar la tolva y el motor encapsulándolo. A pesar de estas importantes renovaciones y mejoras en los vehículos, se siguen recibiendo quejas por las molestias que, por ruidos, originan las operaciones de vaciado de los contenedores cuando se realizan en horario de descanso nocturno. El ruido, esencialmente, está provocado por el funcionamiento de los motores en el momento de levantar y depositar los contenedores, el provocado por el propio contenedor y el provocado por la caída de los materiales en la tolva y ocasionalmente por voces y gritos de las personas que intervienen en la operación.

Conscientes de la dificultad en aplicar nuevas mejoras técnicas en los vehículos y los mecanismos de descarga, de la dificultad en programar los circuitos y el horario de recogida de forma que se puedan conciliar con la estructura de la trama urbana, el

tráfico de vehículos y transporte en horario diurno y el horario de recepción de residuos, la Síndica de Greuges ha sugerido estudiar la posibilidad de cambiar periódicamente los itinerarios o los horarios de recogida de forma que se distribuyan tan equitativamente como sea posible las molestias provocadas por la prestación de un servicio público esencial y se perseverare en el ensayo y búsqueda de mejoras en el sistema de recogida de forma que se disminuyan el máximo posible las molestias.

También se han hecho sugerencias con el fin de estudiar la posibilidad de disminuir el número de contenedores cuando, por ser excesivo su número, no llegan a llenarse para poder disminuir así las operaciones de descarga, al mismo tiempo que sería preciso pedir la colaboración ciudadana por si ello provoca un mayor desplazamiento para depositar los residuos. Hay que reconocer, pero, que más allá de las mejoras incorporadas en la motorización de los vehículos con la nueva contrata del servicio del año 2009 y algunas mejoras implementadas a lo largo de los últimos años en el encapsulamiento del motor y de la tolva, no se han conseguido mejoras sustanciales para que el ruido disminuya y para que parte de la recogida se desplace al horario diurno.

Por último, es preciso mencionar las quejas también frecuentes por falta de intervención suficiente de los servicios municipales ante las molestias originadas por ruidos vecinales provocados por el funcionamiento de electrodomésticos, animales domésticos, aparatos de radio o televisión o fiestas particulares. Este tipo de molestias son difíciles de combatir dado que dependen no tanto de las características técnicas o de aislamiento de la fuente sonora como del comportamiento y la conciencia cívica de los ciudadanos y ciudadanas responsables.

Tanto la normativa de rango legal como la municipal prevén este tipo de molestias y la necesidad de combatirlas. En estos episodios de contaminación acústica, tan diferentes de los originados por una actividad económica, resulta eficaz la actuación de los servicios de la Guardia Urbana y de los servicios de mediación de que dispone el Ayuntamiento. En cualquier caso, el Ayuntamiento no puede excusar su intervención en este tipo de conflictos, como ha hecho en algunas ocasiones, con el argumento de que se trata de conflictos entre particulares.

La Síndica de Greuges siempre se ha mostrado disconforme con esta actitud municipal cuando se ha producido y ha recordado cuáles son las obligaciones que el propio Ayuntamiento se ha autoimpuesto en esta materia. A pesar de ello, esporádicamente, algunos distritos han seguido informando a los ciudadanos y ciudadanas de que, dado que se trata de conflictos entre particulares, los servicios municipales no pueden intervenir.

Por último, en el presente apartado también queremos mencionar aquellas quejas en las que se ha reclamado la intervención de la Síndica de Greuges y que tienen que ver con los animales domésticos.

Las quejas pueden hacer referencia a las molestias que pueden ocasionar por ruidos, creación de potenciales peligros y suciedad en los espacios públicos o por el trato que estos reciben. Sobre el trato recibido podemos mencionar algunas quejas recibidas por disconformidad con las técnicas utilizadas para el sacrificio de palomas con el fin de controlar su población.

Con relación al ruido provocado por los ladridos, este tipo de molestia puede ser asimilable al resto de molestias de tipo doméstico y por tanto aplicable a lo que ya se ha dicho sobre la forma de poder combatirlos.

La Síndica de Greuges ha recomendado que los perros vayan atados y bajo el control de una persona responsable de su conducción

Los animales domésticos tienen carta de naturaleza en el conjunto de la vida social y constituyen parte esencial de la vida de muchas personas dado que forman parte de su bienestar integral y equilibrio emocional.

Sin embargo, aparecen conflictos como la disputa del escaso espacio público que tiene que ser compartido por los ciudadanos y ciudadanas en general, tengan o no mascotas, les gusten o no las mascotas, y los animales, que necesitan espacio para correr y para llevar a cabo sus necesidades fisiológicas. Los conflictos se concretan en el temor que pueden sufrir algunas personas ante los animales libres, la suciedad del espacio público y el deterioro de las zonas verdes de los jardines públicos.

La Síndica de Greuges se ha manifestado, en diferentes ocasiones, en el sentido de que sería preciso que el Ayuntamiento aclarara cuál era el régimen adecuado para la conducción de perros en los espacios públicos dado que la normativa municipal era diversa y contradictoria. En cualquier caso, la Síndica de Greuges recomendaba que los perros fueran atados y bajo el control de una persona responsable de su conducción.

Con la aprobación, el pasado 25 de julio, de la nueva Ordenanza de Protección, Tenencia y Venta de Animales se aclara el régimen de conducción de los perros en los espacios públicos, que, en general, tendrán que ir atados a su persona responsable si bien la entrada en vigor de la norma general se difiere 18 meses hasta el momento en el que se hayan determinado los espacios reservados para animales en cada barrio.

En cualquier caso, tanto en aquello que hace referencia a los diferentes aspectos en los que se manifiesta la contaminación acústica, la limpieza de las vías públicas, así como las molestias que puedan provocar los animales domésticos, si bien la intervención de los y las responsables públicos es inexcusable para ordenar y hacer cumplir las normas que faciliten la convivencia social, en la mayoría de las ocasiones la responsabilidad primordial es de los ciudadanos y ciudadanas que con su comportamiento y hábitos cívicos tienen que facilitar la armonía social y el mínimo de intervención posible de los servicios municipales como últimos garantes.

En síntesis, y como resumen, la Síndica de Greuges recomienda:

- **Limitación y control de horarios de los locales de pública concurrencia:** programar y aplicar sistemáticamente medidas de control estricto del cumplimiento horario por parte de los establecimientos de pública concurrencia con la posibilidad de limitarlo para que sus actividades no interfieran con el horario de descanso del vecindario.
- **Control de los horarios de las fiestas populares en horario nocturno:** en los espacios públicos es preciso que los distritos y la Guardia Urbana hagan cumplir los

horarios de finalización, las limitaciones de los valores de intensidad acústica, y que se respete el criterio de tradición o arraigo popular en el momento de autorizarlos.

- **Eficacia del control de la contaminación acústica:** mejorar el tiempo de respuesta de los servicios municipales entre la comprobación de un episodio de contaminación acústica denunciado y su corrección efectiva o su cese por la aplicación de medidas cautelares. En estos casos, el Ayuntamiento no puede dejar de intervenir en conflictos por molestias por ruidos de origen vecinal a pesar de que se trate de conflictos entre particulares.
- **Mejora de la técnica del nivel sonoro de la recogida de basura:** es preciso seguir trabajando y adoptando innovaciones técnicas y organizativas para que el servicio de recogida de residuos urbanos en horario nocturno provoque el mínimo de posibles molestias, y es preciso que se ensayen, si es posible, nuevos horarios, rotaciones, nuevos itinerarios y nuevos sistemas de recogida.
- **Erradicación decidida y definitiva de los focos incontrolables:** planificar con la participación del vecindario la erradicación definitiva y en un plazo razonable de los focos irritantes que alteran sistemáticamente la vida de determinados barrios residenciales (la Llacuna del Poblenou, la Vila de Gràcia, el Poble Sec...) con actividades que generan directa o indirectamente niveles de ruido que perjudican la salud e intimidad de los domicilios familiares.

C. TRANSPORTE PÚBLICO Y VIALIDAD

La movilidad en la ciudad y en el transporte público en concreto es un asunto de gran interés para todas las personas que habitan en la ciudad o transitan por ella. Destacaremos dos aspectos de esta materia en los que la Sindicatura de Greuges ha intervenido de forma sistemática desde su creación y en especial durante este mandato: el control de los títulos de transporte público y el uso de la bicicleta.

Tal y como ya se ha indicado en el Título II del presente informe, el Ayuntamiento tiene que promover políticas de transporte y 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. El Ayuntamiento, junto con otras administraciones públicas concurrentes, tiene que gestionar y ordenar la complejidad de intereses que confluyen en el ámbito de la movilidad (transporte público versus privado, vehículos motorizados, ciclistas, peatones) y dichas funciones tienen que ejercerse mediante la prevención, promoción, ordenación y control.

El Ayuntamiento tiene que promover políticas de transporte basadas en criterios de sostenibilidad y ordenar los intereses que confluyen en la movilidad

En este trabajo de supervisión y defensa de los derechos de las personas que utilizan el transporte urbano es de justicia destacar la buena colaboración con la Sindicatura de

Greuges por parte de B:SM, en general, en cuanto al transporte público con bicicleta (Bicing), y de Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB), sin que ello presuponga una aceptación general de las recomendaciones que les hace esta Sindicatura, que han sido numerosas y continuadas a lo largo del tiempo. Valoramos positivamente la inmediatez de las respuestas a las quejas, así como a las recomendaciones; ello ha facilitado la comprensión y confianza de los usuarios y usuarias y también un buen número de revisiones de penalizaciones.

También es preciso destacar en sentido contrario la oposición a la colaboración con esta institución por parte del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) por no permitir la supervisión directa de los expedientes sancionadores y limitarse a facilitar la estricta información interadministrativa que impone la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas, sin tener en cuenta que la Sindicatura de Greuges de Barcelona representa al ciudadano o ciudadana interesados y que, por lo tanto, como mínimo puede acceder a la misma información que los ciudadanos y ciudadanas interesados que piden su intervención; y también sin tener en cuenta que son los y las representantes del Ayuntamiento en la AMB los que –por imposición del Reglamento orgánico de la Sindicatura– realizan la petición de información sobre los presuntos agravios a petición de la Síndica de Greuges; es decir, los órganos de gobierno de la AMB deniegan a quien representa al Ayuntamiento de Barcelona información sobre los agravios alegados por ciudadanos y ciudadanas de Barcelona.

C.1. Control del uso de los títulos de transporte público

Las personas usuarias del transporte público, aparte de haber asumido el aumento del coste del servicio en los últimos años, no acompañado de un incremento en la calidad del servicio, tienen que soportar controles aleatorios de sus títulos de viaje, a menudo demasiado incisivos y sin garantías jurídicas suficientes.

La creación del sistema tarifario integrado, en su momento, significó una importante mejora para los usuarios y usuarias del transporte público. Permitted la utilización de las diferentes modalidades de transporte que podían ser necesarias para la realización de un desplazamiento, y efectuar el pago con un mismo título de transporte con la correspondiente reducción de los costes que implicaba el tener que efectuar transbordos entre los diferentes medios.

A raíz de las quejas presentadas, la Sindicatura ha podido constatar que el uso de los diferentes tipos de la gama de títulos tarifarios integrados no facilita al pasajero o pasajera igualdad de condiciones a los efectos de verificar la correcta validación del título de transporte. Las características de uso de algunos títulos, en especial de los de larga duración, no permiten la visualización del detalle de las validaciones efectuadas, como sí sucede con la T-10, ni la verificación a posteriori de la lectura de la banda magnética si se ha seguido haciendo uso del título de transporte. Además, a menudo las canceladoras no registran visualmente de forma suficiente el marcaje efectuado por la persona usuaria. Estos hechos tienen especial importancia cuando ante una situación confusa, y a menudo objeto de penalización, las empresas operadoras hacen que recaiga en el pasajero o pasajera la responsabilidad de verificar la correcta validación de su título de transporte como medio de prueba de estar efectuando un correcto uso del servicio de transporte.

La aplicación del sistema tarifario ha comportado el intento de homogeneización de las condiciones de uso ofrecidas por las diferentes empresas operadoras de transporte y, en consecuencia, de las medidas vinculadas al control del fraude, pero en algunos aspectos, como el tratamiento de los y las menores de edad, se han detectado diferencias en los protocolos de actuación en función de la empresa operadora de transporte.

Los controles de los títulos de transporte son frecuentes fuentes de controversia y sentimiento de agravio para muchas personas usuarias

Los métodos de control de los títulos de transporte son frecuentes fuentes de controversia y sentimiento de agravio para muchas personas usuarias, una parte de las cuales ha pedido el amparo de la Síndica de Greuges por entender erróneo, injusto o desmesurado el control al que se les ha sometido y para poner de manifiesto la falta de intencionalidad de defraudar y la dificultad para poder defender sus intereses después de haber sido objeto de controles de títulos de transporte que han derivado en la exigencia de la *percepción mínima*, de la desestimación de las alegaciones presentadas y/o la imposición de una sanción administrativa. En esencia manifiestan que las penalizaciones exigidas son injustas, consideran que el importe de la percepción mínima y/o de la sanción administrativa es desproporcionado, que el trato recibido de los agentes o del personal de atención no ha sido suficiente o lo suficientemente adecuado, que los procedimientos seguidos no están dotados de unas garantías mínimas ni han dispuesto de medios de prueba para poder acreditar sus manifestaciones.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona ha recibido quejas sobre esta materia desde sus inicios, en el año 2005, y se han recogido en los informes anuales presentados al Consejo Municipal en los últimos cinco años. A partir del año 2011 –coincidiendo con una campaña de control del fraude de TMB– el número de quejas a la Síndica de Greuges relativas a la percepción mínima presentó un significativo incremento y ya se emitieron recomendaciones sobre la mejora de la información de las condiciones de uso del servicio y el procedimiento de exigencia de la percepción mínima.

En el año 2012 el número de quejas se duplica coincidiendo con el incremento del importe de la exacción de 50 a 100 euros por aplicación de la Resolución TES/3013/2011, de 21 de diciembre, con el objetivo de reforzar su carácter disuasivo. Es cuando esta Síndica de Greuges empieza a dirigirse a TMB, como principal empresa operadora de la ciudad, y posteriormente al propio Ayuntamiento de Barcelona, a los efectos de instar y promover la revisión y modificación de la normativa vigente, así como la adecuación de los protocolos y procedimientos de actuación de las empresas operadoras en el ámbito de la ciudad, con el fin de buscar la equidad y mejora en la forma y en el procedimiento de lucha contra el uso indebido del transporte público colectivo en Barcelona.

En el año 2013, la reiteración de quejas sobre la exigencia de la percepción mínima – muchas de ellas derivadas de problemas con el funcionamiento de las canceladoras y/o los registros de los marcajes –motivó una actuación de oficio de la que derivaron recomendaciones sobre aspectos de procedimiento y operativos para dotar de garantías procedimentales la exigencia de las penalizaciones. En la presentación del informe anual se anunció al Plenario del Ayuntamiento de Barcelona la apertura de una nueva actuación de oficio en relación con el transporte público, sobre sus condiciones de uso y

medidas, después de constatar que era preciso realizar una revisión a fondo de las formas y procedimientos de actuación. El informe que derivó de ello, presentado en el mes de julio de 2014, trató de determinar la adecuación de las empresas operadoras del transporte, así como de la Administración a los principios constitucionales y de buena Administración y determinó la necesidad de establecer cambios en los protocolos, así como promover la revisión de la legislación catalana del control del fraude.

La normativa vigente no permite un tratamiento diferenciado del fraude intencionado de las situaciones fruto de errores o circunstancias puntuales

Las quejas que los ciudadanos y ciudadanas han formalizado en el decurso de estos años han permitido detectar y analizar una serie de disfunciones existentes entre la realidad y la aplicación de la normativa y/o de los protocolos de actuación por parte de las empresas operadoras, en especial TMB, en relación con el tratamiento del fraude en el uso del transporte público en la ciudad de Barcelona. Ahora bien, es preciso indicar que en el último año también han sido significativas las quejas recibidas en relación con la incoación, gestión y tramitación de los expedientes sancionadores por parte del Área Metropolitana de Barcelona (AMB).

Las principales y más reiteradas son:

- La normativa vigente no permite un tratamiento diferenciado del fraude intencionado en relación con las situaciones que derivan de errores o circunstancias puntuales.
- El sistema actual de control del fraude no permite un tratamiento de la reincidencia de forma diferenciada, que incida sobre dicho comportamiento.
- El pago con un importe reducido de 50 euros en el momento de la intervención, que a menudo solo puede realizarse con dinero en efectivo, permite a la persona infractora no tener que facilitar sus datos y, por lo tanto, no alcanzar la condición de reincidente.
- La indeterminación del concepto jurídico de *percepción mínima*, con una apariencia de sanción administrativa, conlleva que se cuestione su constitucionalidad por una posible indefensión. Genera dudas sobre el procedimiento de exacción dado que no se trata ni de una sanción, ni de una tasa, ni está definida como precio público, si bien las tarifas generales del transporte son un precio privado según la Ley Ferroviaria.
- Los y las menores de edad y las personas con discapacidad no tienen reconocido un tratamiento adecuado y diferenciado en cuanto a la exigencia y tratamiento de la percepción mínima.
- La retirada de los títulos de transporte por la presunción de un uso indebido por dejar en indefensión a la persona usuaria.
- El importe de la percepción mínima resulta ultradimensionado como recargo sobre el precio y ha sufrido un aumento desproporcionado (500 pesetas en el año 1981, aproximadamente la mitad del salario mínimo diario, a 100 euros actuales, que es el importe aproximado de 5 días de salario mínimo).
- No se prevén medidas sustitutivas y/o complementarias a las exigencias de un pago económico, a valorar por ejemplo en los casos de minoría de edad (comunicación a los padres y madres de la infracción cometida).
- El importe de las sanciones impuestas por parte de la AMB evidencia la falta de aplicación del principio de proporcionalidad básico y fundamental en materia

sancionadora. Se impone un importe único de 300 euros sin aplicar ningún tipo de gradación como sería de ley

Además, a nivel operativo se ha constatado que:

- Las personas usuarias del transporte público disponen de pocos medios de prueba para acreditar sus manifestaciones, en especial sobre la verificación del correcto funcionamiento de las canceladoras, máquinas expendedoras de billetes y el funcionamiento y validez de los títulos de transporte. Por el contrario, chocan con la presunción legal de veracidad de las afirmaciones del personal interventor.
- El control en el interior de las instalaciones, en especial en el caso del metro, a medio camino del viaje, no impide el fraude. Sería mucho más efectivo en la barrera de entrada si esta fuera objeto de control por personal de TMB en el caso del metro.
- Las personas usuarias del transporte público no disponen de información suficiente y esclarecedora sobre el procedimiento de exigencia y tramitación de la percepción mínima y manifiestan confusión en relación con el pago reducido y la presentación y tratamiento de las alegaciones.

Además preocupa a esta Sindicatura que el estudio y tratamiento de las quejas concluya que la aplicación estricta de la normativa genera en la ciudadanía la percepción de falta de justicia y equidad por parte de los poderes públicos dado que:

- Se persigue y castiga de la misma forma un posible error o hecho involuntario que un comportamiento fraudulento del todo intencionado, así como a las personas titulares de títulos sociales.
- Se posibilita, en determinadas circunstancias, como única medida el abandono del uso del servicio de transporte por parte de la persona usuaria, en contraposición con la rigurosa exigencia de una penalización.
- Se permite que el posible defraudador o defraudadora no sea identificado.
- No garantiza la suficiente información sobre el procedimiento.
- No se permite el fraccionamiento y/o aplazamiento del pago de la percepción mínima, con independencia de las condiciones económicas de las personas.

Estamos pues ante una regulación –como mínimo– cuestionable porque a quien no puede acreditar la validez del título se le exige un importante pago (100 euros) por la vía del miedo a tener que pagar una sanción más elevada (hasta 600 euros), si se instruye un procedimiento sancionador ordinario. Pero en el procedimiento previo de abono de la percepción mínima no se otorgan las debidas garantías de todo procedimiento sancionador, a pesar del esfuerzo que hay que reconocer a las operadoras para acercarse a ello al posibilitar la presentación de alegaciones.

En consecuencia, hay que proceder a la revisión de los procedimientos concretos de penalización, tanto en el ámbito de las empresas operadoras (percepción mínima) como a nivel del procedimiento administrativo sancionador vinculado al uso del transporte público.

La Síndica de Greuges entiende que la lucha contra el fraude en el transporte público es una necesidad económica del sistema de transporte, e incluso una necesidad de educación cívica, pero este mismo sistema tiene que dotar a sus usuarios y usuarias de garantías suficientes en el uso habitual del servicio.

Se lamenta que el cumplimiento de las obligaciones cívicas en materia de transporte se basen en una exacción económica que a menudo es asumida por las personas usuarias, a pesar de considerarla injusta, y se renuncia a la impugnación por imposibilidad de defensa y por miedo a una posterior sanción de un mayor importe. Consideramos necesario mantener la educación cívica y el trabajo comunitario a todos los niveles y junto con una actitud proactiva por parte de los órganos gestores del servicio y/o de la Administración que tiene que ser reforzada por la presencia de personal de atención y control en las barreas de acceso a las estaciones. También entendemos que es preciso buscar medidas alternativas y complementarias a la penalización económica, así como otras que permitan incidir sobre el factor de reincidencia.

Todos estos aspectos han sido objeto de recomendaciones y propuestas presentadas por esta Síndica de Greuges en estos años.

La implementación de un nuevo sistema de títulos implica que sea un buen momento para revisar las condiciones de uso del transporte público

La anunciada implementación de un nuevo sistema de títulos de transporte implica que esta Síndica de Greuges considere que este sea un momento idóneo para la revisión y mejora de las condiciones de uso del transporte público colectivo. Es de esperar que la nueva T-movilidad aporte mejoras en la equidad de los precios, así como más garantías en las condiciones de uso por parte de las personas usuarias. Ahora bien, estos cambios tienen que ir acompañados del mantenimiento y mejora del servicio de transporte público, que no puede perder su carácter generalista con el fin de alcanzar la equidad no solamente en las condiciones de uso (tarifas, medidas, etc.), aspecto que ha centrado las actuaciones de este mandato, sino en su esencia, es decir, en posibilitar la movilidad al conjunto de la ciudadanía que vive en nuestra ciudad o transita por ella.

En este tema, las recomendaciones de la Síndica de Greuges en la representación municipal ante las entidades gestoras del transporte presentadas a lo largo de estos años han sido recogidas de forma mayoritaria en la actuación de oficio 14O0010, que contiene el detalle de estas y de las propuestas formuladas.

Las recomendaciones se han dirigido al Ayuntamiento de Barcelona como ente que tiene que velar por las condiciones de uso del transporte público y como representante de la municipalidad en la AMB y en la ATM y a las empresas operadoras de transporte en la ciudad, es especial TMB. Y se fundamentan en la revisión y adecuación de la normativa vigente, en concreto la Ley 7/2004, de Medidas Fiscales y Administrativas, modificada por la Ley 26/2009, y en la mejora de los procedimientos de intervención, gestión y tratamiento de los expedientes y sus alegaciones con la finalidad de mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión y ampliar las garantías del procedimiento del uso de los títulos de transporte.

En esencia, las recomendaciones de la Síndica de Greuges de Barcelona a la representación del Ayuntamiento de Barcelona en la AMB y en la ATM se centran en dos ejes:

- **1. Promover la modificación de la normativa vigente y de los protocolos de actuación para conseguir:**

- Modificar el tratamiento de la percepción mínima, entendida como una penalización o recargo del precio de transporte: reconsiderar su importe, sobre todo en función de los títulos utilizados, en especial para los de tarificación social, e introducir un plazo de tres días que posibilite el pago del importe reducido y la acreditación de documentación.
 - Identificar a las personas infractoras a los efectos disuasivos y tratamiento de la reincidencia.
 - Establecer la revisión de la percepción mínima por instancia administrativa o arbitral con garantías derivadas de la aplicación de los principios de presunción de inocencia.
 - Introducir tratamientos específicos para personas menores de edad e incapaces, la posibilidad de efectuar advertencias previas o comunicación a quien tenga su representación, la consideración de circunstancias atenuantes o eximentes, así como el agravante de reincidencia.
 - Prever la satisfacción de la deuda derivada de la percepción mínima o de una sanción administrativa mediante medidas alternativas de colaboración social.
 - Homologar y revisar las condiciones de seguridad de los puntos de venta de los títulos de transporte para evitar que se compren de buena fe títulos fraudulentos.
- **2. Modificación de los procedimientos de tramitación, gestión y revisión de la percepción mínima y del procedimiento sancionador que deriva de ella:**
- Permitir la presentación de alegaciones con independencia de haberse acogido al pago reducido.
 - Aplicación del principio de proporcionalidad y del resto de principios establecidos en la Ley 30/1992 en cuanto a la gestión y revisión de las sanciones administrativas.
 - Dotar de mayores garantías a los procedimientos y gestión (por ejemplo, en el bus el uso de los títulos de prueba para verificar el funcionamiento de las canceladoras y su revisión y mantenimiento).
 - Mejorar la eficacia de los controles incrementando la presencia del personal de atención y vigilancia, sobre todo en las barreras de acceso al metro, y con una actitud proactiva.

C.2. La bicicleta

El artículo 20 de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad expresa la responsabilidad municipal de velar por que los ciudadanos y ciudadanas tengan unos medios de transporte compatibles con la tranquilidad en la ciudad. Con este objetivo el Ayuntamiento es responsable de controlar el tráfico de los vehículos y garantizar la fluidez respetando el medio ambiente.

La circulación general de la ciudad está regulada por la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos de Barcelona. El artículo 14 de dicha norma establece los preceptos específicos en relación con las bicicletas, que, además, en caso de pertenecer al servicio público de transporte Bicing tienen que regirse por las condiciones específicas de uso del servicio.

C.2.1. La circulación en bicicleta en la ciudad de Barcelona

El año 2011 fue un punto de inflexión en esta materia. Hasta aquel momento la Sindicatura de Greuges de Barcelona había ido recibiendo quejas de ciudadanos y ciudadanas que ponían de manifiesto los perjuicios que sufrían a causa del incumplimiento de la normativa por parte de los y las ciclistas, principalmente en relación con la circulación por las aceras, pero es a partir del año 2011 que aumentan significativamente hasta alcanzar el 5 %.

La bicicleta es un tema de preocupación que genera debate, en especial entre personas que van a pie y ciclistas, y ciclistas y personas que conducen vehículos motorizados

Ya en el año 2011 la Síndica de Greuges de Barcelona presentó un estudio de oficio sobre la implantación de la bicicleta en la ciudad de Barcelona y se hizo eco de la preocupación que el uso de la bicicleta generaba entre la ciudadanía y los diferentes colectivos implicados (personas que van a pie, personas que conducen un coche o una moto y ciclistas). Dicho estudio concluyó con una serie de recomendaciones que comprendían la mejora de la implantación del uso de la bicicleta en la ciudad (plan de infraestructuras, señalización, carriles bici...), así como medidas de educación vial, vigilancia y sanción de las infracciones. También se planteaba potenciar el registro de bicicletas para su identificación y para disuadir de robarlas, incentivar que los y las ciclistas dispusieran de una póliza de seguros y el incremento de estacionamientos de bicicletas, entre otros. En aquel momento ya se constató que el Ayuntamiento no ejercía con suficiente rigor el control de la disciplina vial de ocupación de los espacios para las personas que van a pie, quizás por ser consciente de que la red ciclista tenía muchos déficits.

Casi tres años después, si bien el número de quejas formalizadas ha sufrido un descenso, esta Sindicatura ha captado que el uso de la bicicleta en Barcelona sigue siendo un tema de preocupación y que genera debate entre la población, y en especial entre personas que van a pie y ciclistas, y ciclistas y personas que conducen vehículos motorizados.

En esencia, la gente que va a pie siente vulnerados sus derechos de desplazamiento pacífico por la ciudad y contempla de forma reiterada infracciones cometidas por ciclistas, sin que dichas conductas sean objeto de acciones correctivas y/o sancionadoras. A diario se observan ciclistas circulando por la acera en calles que disponen de un carril bici segregado en la correspondiente calzada. La ubicación y definición del carril bici en espacios como la Diagonal, también es y ha sido objeto de seguimiento y atención por parte de la opinión pública.

El incumplimiento del artículo 14 de la Ordenanza de Circulación en relación con la circulación, velocidad y estacionamiento de las bicicletas y de las normas del código de circulación (semáforos, pasos para peatones...) se puede visualizar a diario en las calles de nuestra ciudad, aunque, hay que decirlo, no es exclusivo de los y las ciclistas.

Todo ello dificulta que una parte de la ciudadanía sienta compensado el gasto invertido, por parte de la Administración, en la implementación de una red vial específica y el mantenimiento de servicios como el Bicing, con el fin de promover el uso de la bicicleta.

El Plan de Fomento de la bicicleta, de julio de 2012, reconocía un cambio de modelo en los desplazamientos ciclistas, que en el año 2011 se estimaban alrededor de 118.151 entre bicicletas privadas y las correspondientes al servicio Bicing. Preveía 4 ejes de trabajo (actuaciones carril bici, medidas de choque, modificación del artículo 14 de la Ordenanza de Circulación e infraestructuras para el aparcamiento de bicicletas), e indicaba un calendario de actuaciones. También se facilitaban datos de la siniestralidad, de los que resultaba que en el año 2011 los atropellos en la acera eran el 57 % del total y habían incrementado en un 264 % en relación con el año anterior.

Es preciso revisar las medidas de implantación de la bicicleta, conocer los aspectos que dificultan su adecuación y las propuestas de mejora

El Plan de movilidad urbana de octubre de 2012 también trata el ámbito de la bicicleta y apunta temas como la seguridad, la infraestructura, el uso y los robos. A pesar de ello, la percepción general es que no ha habido avances notables.

Por todo lo expuesto, esta Sindicatura considera que es preciso revisar la evolución de las medidas de implantación del uso de la bicicleta en la ciudad de Barcelona, la inversión realizada y la actividad educativa y sancionadora que se ejerce y conocer aquellos aspectos que dificultan su adecuación, así como conocer las propuestas de mejora a plantear por parte de la Administración municipal. Así mismo, se considera conveniente conocer el índice de siniestralidad y sus parámetros de valoración y por dicho motivo ha impulsado, en el año 2014, una nueva actuación de oficio que está en fase de estudio.

Las recomendaciones que fueron expresadas en el año 2011 hay que mantenerlas y son, en síntesis:

- **Apostar de forma decidida por el impulso del uso de la bicicleta** en la ciudad y dotar la bicicleta de un protagonismo real en los planes de movilidad, y establecer un plan de infraestructuras para la bicicleta, con actualizaciones temporalizadas.
- **Impulsar campañas de educación vial** e informar sobre la Ordenanza que regula el uso de la bicicleta en Barcelona, al mismo tiempo que es preciso efectuar una vigilancia más esmerada para poner freno a las infracciones de los y las ciclistas.
- **Potenciar el registro de las bicicletas**, como medida de identificación de las bicicletas y para disuadir de robarlas, e incentivas que los y las ciclistas dispongan de una póliza de seguros por accidente.
- **Incrementar el número de estacionamientos de bicicletas** en la vía pública y trabajar para que las licencias urbanísticas incluyan el aparcamiento de bicicletas en edificios públicos y privados, de acuerdo con lo que establece la normativa.

C.2.2. El sistema de transporte público en bicicleta (Bicing)

En cuanto al servicio Bicing en concreto, es preciso recordar que entró en funcionamiento en el año 2007, gestionado por la empresa Clear Channel mediante un contrato de diez años de duración. Inicialmente tenía un ámbito territorial reducido y se ofreció a un precio promocional de 6 euros y desde aquel momento ha ido extendiendo su servicio para el conjunto de la ciudad, lo que ha contribuido a la normalización de la concepción de la bicicleta como medio de desplazamiento por la ciudad.

A pesar de tener presente el éxito del servicio, hay que tener en cuenta que en su momento fue implementado de forma precipitada, sin disponer de una red para bicicletas suficiente para garantizar la seguridad de los y las ciclistas y de la gente que va a pie, que son el colectivo más débil desde el punto de vista de la movilidad.

El informe correspondiente al año 2011 recoge como significativas las quejas formuladas en relación con los cargos económicos derivados de desajustes del sistema informático del servicio Bicing, así como por la falta de respuesta a peticiones de responsabilidad civil presentadas por personas que habían sufrido accidentes con ciclistas que utilizaban el servicio Bicing con resultado de daños.

Ahora bien, fue a partir del mes de octubre de 2012 cuando muchos ciudadanos y ciudadanas se dirigieron a esta Síndica de Greuges para expresar su disconformidad con la propuesta de modificación del sistema tarifario del servicio Bicing, que preveía aumentar la tarifa plana del servicio en un 116 % a partir del año 2013, y pasar a establecer un precio de 97,50 euros anuales por el derecho de utilizar el servicio de forma ilimitada, al mismo tiempo que establecía un abono mensual básico de 50 viajes por 42 euros. Ello implicó que estas quejas fueran tratadas de forma conjunta en el marco de una actuación de oficio.

La actuación de oficio de diciembre de 2012 concluyó que el Bicing necesitaba mejorar la calidad de su servicio, así como su eficiencia económica, con un control de los gastos extras y la vista puesta en la revisión del contrato con el concesionario de la explotación. El análisis de las múltiples quejas presentadas en esta Sindicatura con el proyecto de subida de tarifas fue tratado en un único informe que permitió detectar una serie de disfunciones, a la vez que llegó a la conclusión de que los aspectos positivos del transporte en bicicleta en la ciudad mediante un servicio público como el Bicing justifican una subvención de su coste, lo que, en cualquier caso, debería ser ponderadamente superior a la de los transportes motorizados que consumen energía no renovable. El incremento de las tarifas del Bicing no se produjo y está pendiente de revisión el tratamiento del sistema tarifario del servicio por parte de la Administración.

A pesar de ello, las disfunciones que fueron detectadas se mantienen vigentes a los efectos de que se tengan en cuenta en el momento en que se produzca la revisión del servicio:

- **Bonificar los usos que comportan el remontar la cota** frente a los que son solamente de descenso.
- **Efectuar la gradación por minutos del coste de los tramos de uso superiores a 30 minutos** para no repercutir incrementos desproporcionados a cierto tipo de usuario y usuarias.

- **Implementación de un abono familiar que incluya a los y las adolescentes desde los 14 años de edad.**

D. LA ACCESIBILIDAD Y EL DERECHO A LA VIDA INDEPENDIENTE

La trayectoria histórica que ha seguido la ciudad de Barcelona para poder conseguir la plena accesibilidad de los espacios y la participación y el acceso a los servicios de las personas con diversidad funcional, en condiciones de plena normalidad, se ha construido a partir de la confluencia de la implicación de las entidades del sector y del propio consistorio, el trabajo de personas expertas y la normativa existente, que también ha progresado de forma sustancial en los últimos treinta años. Estas circunstancias han convertido en pionera la actuación municipal en Barcelona, una de las ciudades más bien adaptadas de Europa.

A pesar de la situación existente, desde la Sindicatura de Greuges de Barcelona, se lleva a cabo un seguimiento de las condiciones de accesibilidad en la ciudad, con la perspectiva de que todavía existe un recorrido a seguir con el fin de alcanzar la plena autonomía, la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidades. Desde esta perspectiva en los últimos años se han trabajado algunos aspectos que abordaremos a continuación.

Las actuaciones en materia de accesibilidad han hecho que Barcelona sea una de las ciudades más bien adaptadas de Europa

El espacio público, entendido como el espacio que viene definido por el urbanismo y en el que se desarrollan diferentes usos, actividades y relaciones, se convierte en el eje vertebrador de la vida urbana y el lugar que hace posible, en función de su accesibilidad, que sea utilizable por todas las personas en condiciones de seguridad e igualdad.

En anteriores informes, la Síndica de Greuges manifestó su preocupación por cuestiones como las bandas de goma que acompañaban en las paradas de autobús y que se despegaban parcialmente del pavimento original (y que finalmente fueron sustituidas), la ubicación de las vallas publicitarias, la orientación de los semáforos en los cruces oblicuos y los criterios para la instalación de pilones y otros elementos de la vía pública. También se hacía referencia al esfuerzo de pacificación del tráfico y mejora del espacio para peatones, para lo que se habían realizado vías de plataforma única, algunas sin la necesaria delimitación del pavimento para diferenciar el espacio por el que tienen que pasar los vehículos. Esta situación también se repite en algunas manzanas de vías con un importante volumen de tráfico rodado, lo que implica una potencial situación de riesgo para las personas invidentes. Algunas de estas manzanas (como ocurre en la plaza España) se mantienen sin un pavimento táctil diferenciado y por lo tanto persiste la situación de peligro para las personas con discapacidad visual.

Otra cuestión tiene que ver con la excesiva ocupación de la vía pública por parte de veladores y otros elementos de comercios en las aceras, aunque la Síndica de Greuges ya hizo recomendaciones en dicho sentido, el 2012, para que se repensara la intervención del Ayuntamiento en el espacio público y se aumentara el umbral de exigencia de la calidad de estos espacios y se intensificara su actuación. Para la

consecución de dicho objetivo, la Síndica de Greuges pedía al Ayuntamiento que estableciera actuaciones coordinadas y protocolos de inspección que facilitarían la apertura de expedientes sancionadores y que realizara su seguimiento, con el fin de asegurar el derecho de la ciudadanía al uso del espacio público.

La educación se convierte en uno de los pilares fundamentales de la sociedad, tal y como reconoce la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, que establece el derecho a la educación y dice que las ciudades contribuyen a la puesta en disposición de todo el mundo de los espacios y centros escolares, en un contexto de cohesión social. Por lo tanto, la accesibilidad de los centros educativos es fundamental para garantizar el derecho a la educación. Según datos aportados por el Consorcio de Educación de Barcelona en el informe de accesibilidad a los centros docentes públicos de la ciudad de Barcelona, de abril de 2014 (en el que se valora la accesibilidad a los centros docentes de la ciudad –guarderías, escuelas, institutos e institutos-escuela– tanto por lo que se refiere al exterior del edificio como al interior), del total de 339 centros en la ciudad, 254 son totalmente accesibles o accesibles desde el exterior, 49 son parcialmente accesibles y 36 son no accesibles. Es significativo el que la distribución de los centros no accesibles es bastante desigual en función de los distritos de la ciudad. Así, encontramos en un extremo el Eixample, con 0 centros no accesibles, y en el otro Horta-Guinardó, con 11 centros no accesibles.

La Síndica de Greuges recomendó al Ayuntamiento simplificar y racionalizar la tramitación de las tarjetas de aparcamiento para personas con discapacidad

En cuanto a las tarjetas de aparcamiento para personas con movilidad reducida se recibían quejas en tres sentidos: el plazo de entrega de la tarjeta, el tener que presentar al Ayuntamiento una documentación que ya estaba en poder de la Administración pública, así como por la disconformidad con los expedientes sancionadores de circulación. La Síndica de Greuges recomendó que el Ayuntamiento tomara las medidas necesarias para simplificar y racionalizar la tramitación de la tarjeta y su renovación y garantizara el plazo normativo de entrega de la tarjeta. Así mismo, se recomendaba que el Ayuntamiento pidiera a la Generalitat la documentación necesaria para garantizar al ciudadano o ciudadana que estaba eximido de presentar una documentación que se podría comprobar telemáticamente, tal y como prevé la normativa. Desde el Ayuntamiento se informó a la Síndica de Greuges sobre el Proyecto de Mejora de la Gestión de la Tarjeta de Aparcamiento de Vehículos de Personas con Discapacidad y Movilidad Reducida, y de la previsión de su implementación, que incorporaba las siguientes medidas: reducción del proceso de tramitación (pasando de un plazo de 4 meses a 40 días); implementación, en el mes de marzo de 2014, de una nueva tarjeta con un holograma para dificultar su falsificación (se podía enviar al domicilio, lo que evita el desplazamiento de la persona usuaria); el desarrollo del trabajo de mejora del programa informático; la interoperabilidad entre administraciones (para conseguir evitar la aportación de documentación por parte de las personas solicitantes); la remodelación de los circuitos de tramitación, y la posibilidad de incluir el trámite a través del 010.

En cuanto a las infracciones, desde la Sindicatura se recomendaba, para evitar el fraude, limitar la caducidad del título a las personas titulares no conductoras, así como incorporar algún distintivo que dificultara su falsificación. Paradojalmente, el control para evitar el fraude en el uso de tarjetas de aparcamiento para personas con

discapacidad ha dado lugar a otra casuística de quejas que últimamente crece en la Sindicatura, la de ciudadanos y ciudadanas que han sido denunciado por el uso de una tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad no auténtica, y se ha detectado en algunos casos una motivación incorrecta.

Durante el año 2011 se habían recibido numerosas quejas por parte de personas que tenían dificultades para poder acceder al servicio de transporte especial. Se trataba de un servicio poco regulado, con un coste elevado, sin garantías presupuestarias, con una demanda en aumento y con la previsión de la continuidad de este aumento. Se podía comprobar que el servicio estaba colapsado y que no podía dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas. La Síndica de Greuges decidió iniciar una actuación de oficio, cuyos resultados se publicaron en 2013, con las siguientes recomendaciones: en cuanto al ámbito reglamentario, que el Ayuntamiento de Barcelona instara al Govern de la Generalitat a regular como derecho subjetivo el servicio *puerta a puerta* en la Cartera de Servicios Sociales, así como asegurar su financiación, y hacer constar la necesidad de transporte especial al certificado de personas que tuvieran valorado su grado de dependencia y garantizar la sectorización de los servicios sociales especializados, con el fin de asegurar la proximidad de estos al territorio. En cuanto a la gestión del servicio se recomendaba que el Ayuntamiento de Barcelona garantizara la equitativa asignación de los viajes y asegurara la prestación de los servicios a aquellas personas que no disponían de ninguna alternativa de transporte regular, estudiara la posibilidad de asimilar un determinado grado de dependencia al derecho del servicio, estableciera de forma clara en la normativa de uso los motivos de denegación, analizara los motivos por los que no se utiliza el transporte regular cuando los itinerarios son accesibles, considerara el traspaso de la gestión de los servicios fijos a la AMB, garantizara la financiación y estudiara la posibilidad de establecer un contrato con la Autoridad del Transporte Metropolitano.

El transporte público de la ciudad de Barcelona presenta un alto porcentaje de adaptación, pero todavía existen mejoras a realizar

El transporte público de la ciudad de Barcelona presenta un alto porcentaje de adaptación, pero todavía existen mejoras a realizar. Desde la Sindicatura se reconoce el esfuerzo realizado en dicho sentido y ya en el informe del año 2012 se hacía eco del Premio Cermi 2012, que había recibido TMB por su aplicación de accesibilidad universal en todo el transporte público, lo que convertía la ciudad de Barcelona en una de las más accesibles de Europa en materia de movilidad. Actualmente la red de autobuses está adaptada en su totalidad (aunque ahora aparecen nuevos retos a plantear, como el acceso de los *scooters* a la red pública de transporte). En cuanto al metro, se trabaja progresivamente para la adaptación de las instalaciones y los accesos, pero todavía quedan algunas estaciones estratégicas sin acceso con ascensor o escaleras mecánicas.

En cuanto a la reserva de vivienda para personas con discapacidad, es preciso indicar las diferencias legislativas al respecto. La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, con referencia a las viviendas de protección oficial, establece que en todas las promociones hay que reservar un porcentaje no inferior al 3 % del volumen total para facilitar el acceso a la vivienda a personas con movilidad reducida. El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social,

con referencia a la vivienda protegida, dice que se programará un mínimo de un 4 % con las características constructivas adecuadas a las personas con discapacidad. Añade que la obligación establecida en el anterior apartado tiene que incluir, igualmente, los proyectos de viviendas de cualquier otro carácter que las administraciones públicas y otras entidades dependientes o vinculadas al sector público construyan, programen o subvenciones. La Ley 13/2014, de 30 de octubre, de Accesibilidad, con referencia a la reserva de viviendas para personas con discapacidad dice que en las programaciones anuales de viviendas de promoción pública, en los proyectos de viviendas de cualquier otro carácter que construyan, promuevan o subvencionen administraciones públicas o entidades del sector público, y en las promociones de viviendas de iniciativa privada que se acojan a la calificación de vivienda con protección oficial, hay que reservar un porcentaje de unidades a determinar en función de la legislación existente. En dicho contexto, Barcelona, a través del Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona, que gestiona el Consorcio de la Vivienda de Barcelona, establece la reserva de viviendas para contingentes especiales (definidos como colectivo con dificultades de emancipación o reinserción social, con limitados recursos o que necesitan atenciones especiales por algún tipo de vulnerabilidad socioeconómica que puede conducirlos a la exclusión social), en un mínimo del 3 % del número de viviendas, que se destinarán a personas con movilidad reducida, por debajo, por lo tanto, del mínimo del 4 % que establece la normativa estatal.

A pesar de los avances existentes en el derecho a la accesibilidad, las disfunciones detectadas hacen que la Síndica de Greuges recomiende, para seguir avanzando en la mejora de la accesibilidad universal y la vida independiente de todo el mundo, que se promueva:

- Velar por un estricto cumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad. Los recientes cambios legislativos tienen que comportar también cambios en el despliegue de las actuaciones que realiza el Ayuntamiento con el fin de alcanzar la plena integración y la accesibilidad universal.
- Planificar a nivel municipal las intervenciones promovidas por el Real Decreto Legislativo 1/2013 y la Ley 13/2014, sobre Accesibilidad en el Espacio Público, e intensificar el control en la concesión de visados, licencias y autorizaciones en relación con los servicios y establecimientos de uso público que tiene que realizar la Administración, hacia los locales o establecimientos de uso público que tienen más incidencia en la ocupación del espacio público.
- Mantener una especial atención a la accesibilidad en los centros de enseñanza, dado que facilitan el derecho fundamental a la educación, porque actualmente en la ciudad hay un 10,6 % de centros de enseñanza no accesibles. En la programación para alcanzar dicho objetivo, habría que tener en cuenta, también, la reducción de las diferencias entre barrios o distritos.
- En cuanto a la tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad, es preciso seguir trabajando, en la línea de lo que establece la Ley de Accesibilidad 13/2014, con el fin de conseguir el equilibrio entre el ejercicio del derecho de las personas con discapacidad a hacer uso de los espacios reservados para el estacionamiento y de las tarjetas de aparcamiento, con el control del uso

fraudulento de las mismas, y velar por que las sanciones impuestas estén completamente justificadas.

- En cuanto a lo que también se refiere a la tarjeta de aparcamiento, es preciso que el Ayuntamiento de Barcelona adopte los necesarios circuitos y protocolos con el fin de garantizar la máxima celeridad en la tramitación de la concesión de la tarjeta de estacionamiento provisional para personas con movilidad reducida, aunque esta no haya sido dictaminada oficialmente, atendiendo a razones humanitarias, debido a enfermedades o patologías de extrema gravedad que no permitan tramitar a tiempo las solicitudes ordinarias, tal y como se establece en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1056/2014.
- En cuanto al servicio **de transporte especial**, desde la Sindicatura se mantienen las recomendaciones referenciadas anteriormente, tanto de las actuaciones que el Ayuntamiento tiene que llevar a cabo con la Generalitat, como de la propia gestión municipal, teniendo bien presente la previsión de crecimiento de la población con discapacidad, que la propia Ley 13/2014 indica, y por cuyo motivo todavía resulta más necesario dimensionar, financiar y regular el servicio de forma adecuada.
- En materia **de transporte público**, es preciso trabajar para conseguir adaptar completamente toda la red de metro de la ciudad. Es preciso formar al personal del transporte público sobre la atención a las personas con discapacidad, tanto por lo que se refiere al trato como por lo que se refiere a la utilización de los medios de transporte, y también es preciso establecer un porcentaje de taxis accesibles. Son retos, pues, en los que la ciudad deberá seguir avanzando.
- En cuanto a la **reserva de viviendas** para personas con discapacidad, se recomienda que el Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Barcelona revisado, que establece un mínimo de un 3 %, se pueda ampliar hasta un mínimo de un 4 %.
- Seguir promoviendo medidas de apoyo y estableciendo medidas de acción positiva a favor de las personas con discapacidad, y animar el Ayuntamiento de Barcelona a seguir trabajando en la promoción y desarrollo de proyectos que, como “Tiempo para ti”, inciden directamente en la mejora de la calidad de vida de las familias con una persona con discapacidad o dependiente.
- La revisión, por parte de la Administración municipal, de numerosos proyectos que afectan a edificios públicos y privados, con o sin valor histórico-artístico, con otros parámetros de acuerdo con la Ley 13/2014 con el fin de valorar nuevas posibilidades de supresión de barreras arquitectónicas.
- Seguir trabajando y mejorando en el cumplimiento del derecho de acceder y **utilizar la Administración electrónica**, con independencia de las disminuciones físicas o psíquicas que se determinan en la Ordenanza Reguladora de la Administración Electrónica del Ayuntamiento de Barcelona.

E. LICENCIAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

E.1. Sobre procedimientos de licencia y control de actividades económicas

En los últimos años, en el ámbito de la actividad económica, hemos asistido a una profusión normativa a raíz de la transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como Directiva de Servicios, y que se aprobó con el fin de eliminar las barreras entre estados en el ámbito de la prestación de servicios.

Su impacto normativo ha llegado a estar calificado por la doctrina como de revolución administrativa del derecho administrativo, y ha dado lugar a una serie de disposiciones tendientes a la simplificación de los procedimientos y la eliminación de trámites para la obtención de licencias de actividades.

Antes de su transposición, las cargas burocráticas y documentales que se imponían en el sector empresarial se consideraban excesivas, y el retraso sistemático de la Administración a resolver las licencias era también desmesurado.

En el año 2010, nos referíamos a las quejas formuladas ante la Síndica de Greuges para que se agilizaran los trámites necesarios para obtener una licencia de actividad. Comprobábamos entonces que, en relación con aquellos plazos, según los indicadores mensuales de la Dirección de Licencias del Ayuntamiento, existía un importante desnivel entre distritos por lo que se refiere a la media de días para resolver una licencia de actividad.

Precisamente aquel año había entrado en vigor la Ley 20/2009, de Prevención y Control Ambiental, que, tal y como menciona en su Preámbulo, pretende salvar las dificultades que se habían producido en la ejecución de la Ley 3/1998 de aplicar algunos preceptos y la complejidad del procedimiento de intervención administrativa para determinadas categorías de actividades. Por ello, la Ley pretende racionalizar y simplificar trámites y corregir las determinaciones que han generado dudas y han originado prácticas de gestión claramente mejorables.

La Ley determina los regímenes básicos de intervención administrativa: la autorización, la licencia y la comunicación previa. Únicamente se justificará la necesidad de un régimen de autorización o licencia cuando los daños que pueda ocasionar la actividad sean irreparables.

La Ley 30/1992 ha incorporado dos nuevas figuras en el régimen jurídico: la declaración responsable y la comunicación previa. Estas se diferencian de la autorización y de la licencia en que el control administrativo se produce después de su presentación, es decir, con carácter posterior al inicio de la actividad. Ahora bien, la legislación básica estatal no establece una limitación temporal máxima para ejercer dicha potestad inspectora. Por ello, es preciso establecer planes y programas de inspección para llevar a cabo los controles en un tiempo razonable. También será preciso disponer de los medios necesarios para ejercerlos. Esta ha sido una de las reiteradas recomendaciones de la Síndica de Greuges con el fin de que se lleve a cabo un riguroso cumplimiento de la legalidad en el ejercicio de las actividades económicas y que estas se lleven a cabo sin ocasionar molestias.

Un número elevado de quejas interpuestas ante esta institución, relacionadas con la actividad económica, tenían que ver con las molestias que esta ocasionaba a los vecinos y vecinas, en su mayoría derivadas del ruido de la actividad. En muchos supuestos las quejas se han tratado en el apartado de medio ambiente porque se ha valorado más el impacto ambiental que ocasiona la actividad que la propia actividad en sí. Pero lo cierto es que en muchos casos una adecuada actuación inspectora habría evitado las molestias que se denuncian y que suelen tener su fundamento en la falta de adecuación de la actividad a las determinaciones de la licencia.

En otras ocasiones, a raíz de las inspecciones efectuadas para comprobar las molestias denunciadas, se detecta que la actividad se ejerce sin licencia.

En dichos supuestos, también se ha podido comprobar la lentitud con que el Ayuntamiento reacciona ante la detección de irregularidades derivadas del funcionamiento de actividades con habilitación previa para el ejercicio y sin ella. Por dicho motivo, la Síndica de Greuges ha insistido que es preciso simplificar al máximo los procesos sancionadores que se deriven de ello en materia de actividad para que la actuación municipal resulte eficaz.

En el presente documento también queremos plasmar la confianza que depositó el Ayuntamiento en la Sindicatura de Greuges de Barcelona, cuando en la Comisión de Gobierno que tuvo lugar el 10 de noviembre de 2010, acordó constituir, en el marco de la institución de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, una sección especializada en licencias que tenía por misión atender y canalizar debidamente las quejas y reclamaciones que, eventualmente, pudieran plantear aquellas personas que se consideraran afectadas por actuaciones ilícitas cometidas con motivo de la tramitación municipal de licencias de actividad. Fue a raíz de la detección de algún caso de corrupción, y hay que decir que los casos que se plantearon a la Síndica de Greuges, a pesar de ser poco significativos, fueron estudiados en un marco de amplia colaboración municipal.

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

En otras ocasiones, esta institución se ha referido a la relación entre las actividades económicas y el urbanismo. Las vigentes normas urbanísticas prevén instrumentos para ordenar los usos del territorio a través de los planes especiales urbanísticos. Dichos planes sirven como instrumentos de planeamiento urbanístico previos a la obtención de una licencia y dirigidos a valorar la incidencia que una determinada actividad pueda tener sobre el espacio público. El Ayuntamiento tiene que efectuar una apreciación de todos aquellos aspectos de la actividad a implementar y si tienen o no incidencia y repercusión en su entorno. En este sentido, la Carta Municipal de Barcelona ya prevé los planes especiales de usos. El diseño de dicho instrumento urbanístico tiene que ordenar la realidad del territorio sobre el que opera y tener en consideración los usos autorizables. La Sindicatura ha podido observar, a través del estudio de algunas quejas, que se producen disfunciones entre el planeamiento urbanístico y la actividad que se desarrolla en el territorio.

Es el caso de la prostitución en el Distrito de Ciutat Vella, donde el Plan Especial de Establecimientos de Pública Concurrencia, Hostelería y Otros Servicios prohíbe la

nueva actividad en un territorio donde ha sido implementada desde hace muchos años. Este tema se trata en un capítulo aparte dada su trascendencia social.

También se ha encontrado desajustada la actividad de varias zonas, como el Poblenou, en la zona urbanística del 22@, caracterizada por la concentración de edificios y naves industriales afectados por el Plan Urbanístico, y que, según el planeamiento urbanístico, se trata de un área con predominio de suelo de uso industrial y por lo tanto admite un nivel superior de ruido. Algunos edificios y naves se habían transformado en bares, restaurantes, salas musicales y salas de fiestas, y comparten el espacio con nuevas construcciones de viviendas. La alta concentración de actividades de ocio nocturno ocasiona muchos agravios a los vecinos y vecinas, lo que es objeto de una actuación de oficio por parte de la Sindicatura.

Una situación similar se produjo en el Poble Sec, donde no se planificó previamente la actividad y en estos momentos se ha dictado una suspensión de licencias de determinadas actividades, básicamente de restauración, mientras no se apruebe un plan de usos.

En ambos supuestos, en opinión de la Síndica de Greuges, no se utilizó la planificación urbana como instrumento preventivo, tal y como apunta la normativa contra el ruido. Por ello recomendó que se estudiara la posibilidad de declararlas zonas acústicas de régimen especial (ZARE).

En cuanto a otras cuestiones, tenemos que referirnos a la eclosión de determinadas actividades en la ciudad de Barcelona que, en estos últimos años, han superado la regulación normativa y han obligado al Ayuntamiento a actuar tomando medidas drásticas como la suspensión de habilitación para la realización de determinadas actividades.

Ha sido el caso de la suspensión de las comunicaciones previas al inicio de actividades para la instalación y/o ampliación de clubs sociales privados para fumar cannabis, acordada por la Comisión de Gobierno como respuesta cautelar a la proliferación de dicha actividad en el territorio municipal y la alarma que estaba generando entre los vecinos y vecinas mientras se elabora una normativa *ad hoc*.

Lo mismo ha sucedido con la actividad de viviendas de uso turístico, actividad en la que inicialmente se suspendieron las comunicaciones previas en determinados ámbitos de la ciudad y finalmente la prohibición cautelar se ha hecho sobre todo el territorio de Barcelona, pendiente también de una nueva regulación.

En definitiva, la Síndica de Greuges, a lo largo de estos últimos años, ha insistido en varias recomendaciones relacionadas con la actividad económica en la ciudad, y que hay que reiterar para el futuro inmediato:

- **Elaborar un plan de inspección con medios técnicos y humanos adecuados** para ejercer un riguroso control de la legalidad en el ejercicio de las actividades económicas en régimen de comunicación a los efectos que estas se lleven a cabo sin ocasionar molestias.

- **Reaccionar con eficacia y celeridad ante la vulneración de la normativa** relativa a la actividad económica, para que se adopten las medidas cautelares adecuadas y se inicien los procesos sancionadores que se deriven de ello a los efectos de ahorrar la producción de agravios a terceras personas.
- **Utilizar la planificación urbana como instrumento preventivo** en el diseño de la actividad que tiene que operar en determinadas zonas, tal y como apunta la normativa contra el ruido.
- E.2. Sobre la licencia de terrazas

El 1 de enero de 2014 entró en vigor la Ordenanza de Terrazas. Se trataba de una asignatura pendiente del consistorio que se convirtió en prioritaria con el aumento del número de terrazas que se produjo a partir de la entrada en vigor de la Ley 42/2010, de Medidas Sanitarias Frente al Tabaquismo y Reguladora de la Venta, Suministro, Consumo y Publicidad de los Productos del Tabaco. Dicha norma prohíbe fumar en bares, restaurantes y otros establecimientos de restauración cerrados.

Además, hay que sumar a ello que Barcelona es una ciudad en la que el clima invita a disfrutar del espacio público y existe una extendida cultura en cuanto al uso de terrazas.

A pesar de ello, muchos han sido los vecinos y vecinas que a lo largo de estos últimos años han pedido la intervención de la Síndica de Greuges para denunciar la ineficacia municipal ante los agravios que les originaban algunas terrazas y que, con carácter general, tenían que ver con irregularidades en la ocupación del espacio público que llegaban a obstaculizar el paso a las personas que iban a pie, o con conflictos por el ruido ocasionado por la clientela. En algunos casos las quejas han sido supervisadas desde las vertientes medioambientales y de accesibilidad.

Pero también, en varias ocasiones, han sido las personas titulares de las actividades de restauración las que se han dirigido a esta institución para poner de manifiesto varias cuestiones que las afectaban en el momento de obtener una licencia de velador, por las condiciones impuestas por el Ayuntamiento en las licencias de uso común especial que autorizaban la instalación de las terrazas, o por mostrar disconformidad con la distribución del espacio público que realiza el Ayuntamiento en el momento de autorizar terrazas en determinados puntos de la ciudad. Dichas quejas se han abordado desde la vertiente del uso de las vías públicas y desde el punto de vista de la actividad económica, y son prolongación de ella los veladores y las terrazas.

La elevada actividad de terrazas en Barcelona aconseja que la regulación del espacio público sea muy clara y se deje poco margen a la discrecionalidad

La elevada actividad en Barcelona aconseja que la regulación de su espacio público responda a unos criterios muy claros y que dejen el menor margen posible a la discrecionalidad. Además, es preciso contar con los recursos suficientes para ejercer de forma eficaz el control ante las ilegalidades detectadas.

La normativa de ámbito estatal, autonómico y local sobre la ocupación del espacio público con las terrazas se completa ahora con la Ordenanza de Terrazas, que ha dejado prácticamente sin vigencia los diferentes planes reguladores de las autorizaciones de terrazas de los diferentes distritos y espacios singulares de la ciudad. La aplicación de la Ordenanza supone una reordenación de las terrazas y la homogeneización de la normativa en el ámbito de toda la ciudad, lo que pone fin a una situación de desigualdad de requisitos y condiciones de las terrazas en el territorio, y que resultaba muy evidente especialmente en aquellas calles adyacentes entre diferentes distritos, como es el caso del paseo Maragall o la avenida Paral·lel.

A pesar de ello, la Ordenanza determina 32 espacios de la ciudad que son susceptibles de una ordenación singular en atención a sus características. Prácticamente coinciden con los espacios a los que ya se aplicaban planes reguladores especiales. Ahora bien, la Ordenanza da un amplio margen de discrecionalidad para diseñarlos, a pesar de tratarse de los espacios más conflictivos por la elevada ocupación y demanda de un espacio público y por las molestias que comportan al vecindario. Tampoco establece la Ordenanza un plazo máximo para la elaboración e implementación de las ordenaciones singulares. Por el momento se han redactado las normativas que ordenan la rambla de Catalunya y el paseo de Gràcia, y se ha iniciado el estudio de la avenida Diagonal, el Paral·lel, la calle Blai y la plaza Reial. En atención a dichas cuestiones, la Síndica de Greuges considera que la problemática de estos espacios seguirá sin resolverse de forma inmediata, dado que está previsto que la Ordenanza se vaya desplegando poco a poco a lo largo de los años.

Precisamente, han sido empresas de restauración que ejercen su actividad en espacios susceptibles de ordenación singular y donde existe una alta concentración de establecimientos, como la avenida Gaudí, la rambla de Catalunya o la calle Blai, que se han dirigido a la Sindicatura para denunciar la vulneración de los principios que tienen que regir una buena Administración en cuanto a la distribución del espacio público disponible que hacía el Ayuntamiento entre las diferentes actividades.

Una de las recomendaciones de la Síndica de Greuges a lo largo de estos últimos años ha sido que se apliquen mecanismos que garanticen el régimen de concurrencia de todos los establecimientos que tienen los mismos derechos a hacer un uso común especial de las vías y espacios públicos de la ciudad, siempre y cuando el lugar donde se pretenda la instalación de la terraza tenga una limitación de espacio. Se trata de un derecho reconocido en la legislación básica y por lo tanto de aplicación en el municipio, tanto si se recoge en paralelo a una normativa municipal propia como si no se hace.

Ello no quita que se valore de forma muy positiva el que la nueva Ordenanza incida en este asunto e incorpore una sección destinada a establecer el procedimiento de asignación de los espacios libres, para garantizar una asignación equitativa de los espacios disponibles en espacios con ordenación singular cuando exista concurrencia de solicitudes. A pesar de ello, hay que decir que las reglas para la asignación de espacios están pendientes de ser concretadas a través de un decreto de la Comisión de Gobierno. La Síndica de Greuges ha recomendado al Ayuntamiento que acelere la elaboración y aprobación de los decretos de distribución previa y los de ordenación de los espacios singulares previstos en la Ordenanza de Terrazas con el fin de solucionar, lo antes posible, los conflictos de concurrencia que se producen en muchos de estos espacios singulares.

La Síndica de Greuges también ha recomendado al Ayuntamiento que potencie la actividad inspectora municipal para garantizar que se cumple la normativa de terrazas. Y ello a raíz de una supervisión de oficio en la que se pudieron detectar relevantes y notorios incumplimientos de muchos de los preceptos establecidos en las normativas de las terrazas. Ello motivó la petición de información al órgano municipal competente sobre el control ejercido ante las diferentes ilegalidades detectadas, como las protecciones laterales o posteriores de las terrazas, que estaban prohibidas, jardineras con elementos vegetales artificiales o muebles auxiliares. También se detectó la vulneración del espacio libre mínimo que hay que destinar a las personas que van a pie con el fin de asegurar el cumplimiento de la normativa relativa a la accesibilidad. Además, en todos los casos el espacio de la terraza tenía que estar señalizado en el pavimento.

El Ayuntamiento reconoció que en algunos puntos de la ciudad se estaban produciendo incumplimientos. Esta situación, pero, poco se ha modificado con la aplicación de la nueva Ordenanza. En el mes de enero de 2014, el Ayuntamiento inició una actuación inspectora e informativa antes de iniciar procedimientos sancionadores. El resultado fue que un alto porcentaje, próximo al 40 % de las terrazas inspeccionadas, incumple la Ordenanza. La Síndica de Greuges es de la opinión que es preciso actuar de forma efectiva y contundente contra las irregularidades, dado que los preceptos de la nueva normativa municipal son conocidos por las personas titulares de la actividad, y estas están obligadas a cumplirlos.

Además, en muchas ocasiones, la permisibilidad a las personas infractoras supone un agravio frente a aquellas que están cumpliendo la normativa. En uno de los supuestos que se plantearon en la Sindicatura, al titular de un bar se le había denegado una licencia de terraza porque en la acera de su fachada había un árbol que le quitaba espacio físico. Denunciaba que en las proximidades de su negocio había una mayoría de locales de restauración que incumplían totalmente dicha normativa. Ello había sido también comprobado por la Sindicatura, que había observado que en muchas ocasiones se cubrían los alcorques. El Distrito le instó a denunciar todas las situaciones de irregularidad que detectara. La Síndica de Greuges consideró que era la inspección municipal la que tenía que actuar ante las irregularidades y que, en caso contrario, se estaba propiciando una situación de tolerancia ante determinados incumplimientos que era percibida por la ciudadanía como un factor de trato desigual.

Resulta evidente, pues, la necesidad de una actuación inspectora sistemática para conseguir la correcta implementación de la Ordenanza de Terrazas.

En definitiva, a lo largo de estos años la Síndica de Greuges ha realizado varias recomendaciones al Ayuntamiento en materia de ocupación del espacio público por parte de terrazas y veladores. Algunas de ella todavía siguen vigentes y consideramos necesario insistir en que el Ayuntamiento tiene que:

- **Acelerar la elaboración y aprobación de los decretos de terrazas:** los de distribución previa y los de ordenación de los espacios singulares previstos en la Ordenanza de Terrazas con el fin de resolver, lo antes posible, los conflictos de concurrencia que se producen en muchos de estos espacios singulares.

- **Potenciar la actividad inspectora municipal** para garantizar la protección de la legalidad en materia de uso común especial de la vía pública para instalar terrazas, y para evitar situaciones de tolerancia contraria a las ordenanzas.
- **Iniciar un proceso que permita la asignación equitativa de los espacios** y que respete los principios de objetividad, publicidad y concurrencia, mientras no entren en vigor los decretos de ordenación singulares previstos en la Ordenanza de Terrazas.

F. EL TRABAJO EN EL SERVICIO PÚBLICO

El derecho de acceso a la ocupación pública

Nos encontramos ante una larga y compleja crisis que, más allá de los aspectos económicos y financieros, tiene una importante vertiente institucional con la introducción de cambios en las estructuras públicas y en el funcionamiento de la Administración, y que también está afectando al modelo de ocupación pública. De hecho, muchos expertos y expertas coinciden en asegurar que las administraciones públicas, después de la crisis, serán radicalmente diferentes de cómo son y funcionan ahora.

Durante unos años, la plantilla de trabajadores y trabajadoras públicos experimentó un notable aumento. Incluso al comienzo de la crisis, hasta el año 2011, la ocupación pública se incrementó en 288.700 personas, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). La tendencia, pero, se invirtió a partir de aquel año y, de acuerdo con la mencionada fuente, hasta el primer trimestre de 2013 se redujo la ocupación pública en 390.000 puestos de trabajo. Una caída superior a la que ha sufrido el sector privado.

Muchos expertos y expertas coinciden en que después de la crisis las administraciones públicas funcionarán de forma muy diferente de cómo funcionan ahora

La reducción ha sido fruto de la aplicación de la medida impuesta en el año 2012 de tasa de reposición de efectivos cero, con carácter general, y del 10 % limitada a determinados ámbitos. Esta medida de congelación de las ofertas de ocupación pública todavía se ha mantenido para el año 2014.

Junto con esta medida, que ha supuesto una reducción de efectivos, se han aplicado otras que tienen carácter estructural y que suponen una reforma de las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras públicos y, por lo tanto, del personal del Ayuntamiento de Barcelona. Algunos ejemplos son: reducción de las retribuciones, supresión o reducción de derechos adquiridos por negociación colectiva, como las compensaciones en casos de incapacidad temporal, reducción de los días de libre disposición, aumento de la jornada laboral, mayor control del absentismo o la rebaja del número de liberados y liberadas sindicales.

Se puede cuestionar si dichos recortes obedecen a una transitoria necesidad de austeridad para la reducción del déficit público, o si el objetivo subyacente es la reducción del sector público y de la intervención administrativa en la vida social, pero

lo cierto es que, en cualquier caso, hay que poner el acento en la forma cómo se han adoptado, a través de normas con rango de ley y en muchos casos a través de decretos ley, en un momento prácticamente de alarma social por la envergadura que está cogiendo la crisis económica y sus consecuencias, y sin ningún proceso de negociación colectiva previa. En definitiva, un proceso poco garantista y poco adecuado a lo que en aquellos momentos entendíamos por sistema democrático y social.

El Ayuntamiento de Barcelona también ha sufrido un descenso de su plantilla. A lo largo de estos últimos años, desde la Sindicatura se observa con preocupación cómo se están destruyendo puestos de trabajo a través del recurso de externalización de tareas que habían sido desarrolladas por empleados y empleadas públicos. A título de ejemplo se puede citar el encargo externo de la transcripción de las actas de las comisiones y plenarios municipales, o de algunas actuaciones inspectoras realizadas con carácter especial. También algunos servicios prestados tradicionalmente por trabajadores y trabajadoras públicos, como el servicio que ofrecían las oficinas de atención ciudadana, o el servicio de información, han sido parcialmente externalizados.

La Síndica de Greuges considera necesario que, para adecuar el cumplimiento de las competencias municipales a los recursos disponibles, se lleve a cabo una planificación y ordenación de los recursos humanos con la finalidad de aprovechar de forma óptima los efectivos disponibles y que no se perjudique al servicio público.

El Ayuntamiento de Barcelona ya aprobó el Reglamento del Sistema de Ordenación Municipal (SOM). Dicho reglamento regula no solamente el sistema de ordenación del personal y el catálogo de puestos de trabajo, sino que también se ocupa de la carrera profesional, la evaluación del cumplimiento y el plan de desarrollo individual, el sistema retributivo y el personal directivo. A pesar de ello, todavía no está en vigor lo relativo a la carrera horizontal y la evaluación de las tareas desarrolladas por los trabajadores y trabajadoras. El propio Reglamento habilita al alcalde para que desarrolle estos aspectos a través de un decreto de Alcaldía.

La Síndica de Greuges comparte la idea de que es preciso aplicar criterios de racionalización con el fin de mejorar el principio constitucional de eficiencia en las administraciones

La Síndica de Greuges comparte la idea de que es preciso aplicar criterios de racionalización con el fin de mejorar el principio constitucional de eficiencia que se impone en todas las administraciones. Pero previamente será necesaria una tarea de diseño de los procesos administrativos y plazos de tramitación de expedientes, así como de otros parámetros que sirvan para medir las cargas de trabajo y que faciliten la tarea evaluadora. También habrá que determinar modelos o técnicas de evaluación del desempeño que sean objetivos.

Ahora bien, el impacto en las condiciones laborales y retributivas de los trabajadores y trabajadoras municipales que tendrá la aplicación del SOM llevan a la Síndica de Greuges a aconsejar que en el desarrollo de los apartados relativos a la carrera horizontal y la evaluación de las tareas colaboren activamente los y las representantes de los trabajadores y trabajadoras, y más en estos momentos en los que nos encontramos ante un régimen de negociación colectiva devaluado. De hecho, el Acuerdo de Condiciones de Trabajo de los Empleados Públicos del Ayuntamiento de Barcelona,

vigente desde el año 2008, ya recoge que en el sistema de ordenación municipal serán objeto de negociación las normas generales que establezcan los criterios generales en materia de determinación de las retribuciones complementarias, provisión y clasificación de los puestos de trabajo.

En dicho contexto, a pesar de que se convocan pocos procesos de selección de personal, hay que poner mucho esmero en el cumplimiento de los principios que los rigen. El acceso al trabajo público es un derecho reconocido por la Constitución Española a todos los ciudadanos y ciudadanas y que tiene que realizarse de acuerdo con los principios jurídicos de igualdad, mérito y capacidad.

A lo largo de los últimos años han sido numerosas las quejas que los y las aspirantes a estos procesos han hecho llegar a la Síndica de Greuges. En algunos casos se cuestionaban aspectos relacionados con la discrecionalidad técnica de los tribunales calificadoros. La Síndica de Greuges ha recordado que dicha potestad de los tribunales designados para valorar las pruebas de exámenes de oposiciones o concursos 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 los tribunales calificadoros. Dicho principio de discrecionalidad no es, pero, absoluto. Se puede desvirtuar si se acredita una infracción o la falta de conocimiento razonable que tiene que tener el órgano calificador, ya sea por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación en el criterio adoptado.

La Síndica de Greuges también ha supervisado quejas relativas a factores que limitan el acceso al trabajo público, impuestos en las bases como requisitos para participar en los procesos de selección. Una de las actuaciones supervisoras tenía por objeto comprobar si la exigencia de una edad máxima para poder opositar en una convocatoria podía ser objeto de discriminación y limitación de acceso. Era el caso de las convocatorias de acceso al cuerpo de la Guardia Urbana en las que únicamente podían participar los y las aspirantes que no tuvieran más de 35 años en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes. La Síndica de Greuges consideró que el mantenimiento de un límite máximo de edad no se puede considerar un requisito esencial y determinante de la profesión, ni la imposición de dicho límite de edad una medida necesaria para el legítimo objetivo de mantener el carácter operativo de los servicios, cuando no lo es para el acceso a los diferentes cuerpos de seguridad del Estado y tampoco lo es para el acceso al cuerpo de Bomberos del Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y que la idoneidad de una persona tiene que estar garantizada en las pruebas psicofísicas y médicas que se realizan. Ahora, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncia en el mismo sentido y determina que las pruebas físicas exigentes y eliminatorias que tienen que superar los candidatos y candidatas permiten llegar al objetivo de seleccionar a los y las agentes que tengan unas especiales condiciones físicas necesarias para el desarrollo de su profesión de forma menos restrictiva que el establecimiento de una edad máxima.

Una situación similar de discriminación en el acceso a la función pública se ha denunciado a la Sindicatura por imponer una altura mínima para participar en las pruebas de selección de agentes de la Guardia Urbana.

También se ha pronunciado la Síndica de Greuges sobre la transparencia y gestión de las bolsas de trabajo. En algún caso, los Recursos Humanos no habían respetado el orden

de la Bolsa de Trabajo y habían contratado a una persona que ocupaba un lugar inferior al primero de la lista. Se justificaba con el hecho de que se había efectuado una incorporación de aquella Bolsa para ocupar un puesto de trabajo que no era propio de la especialidad y que la selección se realizó por la relevancia de los datos curriculares en relación con las necesidades del puesto de trabajo concreto, entre las personas que habían superado la oposición sin plaza.

A pesar de los esfuerzos municipales para adecuarse a los estándares de transparencia exigibles, todavía existen muchos déficits, como en el caso de las bolsas de trabajo. Por el momento, es una de las pocas vías de acceso a la ocupación pública y su gestión debería realizarse de forma transparente. La Síndica de Greuges ha pedido que se publiquen las bolsas de trabajo y se mantengan actualizadas con el fin de que las personas que las integran puedan conocer su posición y sus perspectivas de ocupación. La transparencia de las bolsas de trabajo no es incompatible con la privacidad de los datos de carácter personal.

Tal y como se pronunció la Síndica de Greuges, la transparencia tiene que ser el criterio orientador de la actividad de las administraciones públicas para garantizar el cumplimiento de la legalidad en la gestión de los recursos públicos y para eliminar su imagen de opacidad e inaccesibilidad, lo que genera desconfianza en la ciudadanía.

De acuerdo con todas estas experiencias, la Síndica de Greuges tiene que recomendar al Gobierno municipal:

- **Que se asegure la participación de los y las representantes de los trabajadores y trabajadoras** en el desarrollo normativo del Sistema de Ordenación Municipal (SOM) por lo que se refiere a la carrera profesional horizontal, así como en la determinación de la evaluación de las tareas desarrolladas por los trabajadores y trabajadoras.
- **Que se eliminen todos aquellos requisitos que puedan suponer una discriminación** en las convocatorias de acceso o una limitación al derecho de todo el mundo al trabajo en la ocupación pública.
- **Que se publiquen las bolsas de trabajo del Ayuntamiento de Barcelona** y se mantengan actualizadas con el fin de que las personas que las integran puedan conocer su posición y sus expectativas de ocupación.
- **Que se apueste por el incremento de los puestos de trabajo en el sector público.**

G. HACIENDA MUNICIPAL

Tributos

En materia de tributos municipales la Síndica de Greuges se ha visto obligada a formular, a lo largo de estos años, alguna recomendación como consecuencia de los indeseables efectos provocados por una aplicación rigorista de las normas tributarias,

especialmente cuando afecta a ciudadanos o ciudadanas en situación de precariedad económica.

No existe el riesgo de equivocarse si afirmamos que las cuestiones de la Hacienda pública, y de la municipal en particular, pueden ser percibidas por la ciudadanía como una cuestión molesta y además complicada de entender y aceptar. No contribuye al prestigio y reconocimiento de esta parte imprescindible de la Administración pública los diferentes episodios de malas prácticas y escándalos económicos, que, por lo menos hasta el momento, no afectan a la Administración municipal.

A menudo, la principal tarea de la Síndica de Greuges consiste en atender dudas y demandas de aclaraciones sobre las actuaciones municipales en materia tributaria y a atender y tramitar las quejas presentadas, que a menudo acaban por descubrir errores materiales, falta de suficiente información a la persona contribuyente sobre sus derechos y deberes, atrasos en la gestión o carencia de la debida toma en consideración de las alegaciones que la persona reclamante pueda haber presentado. A pesar de que no debe entenderse como justificación de los problemas detectados, es preciso tener en cuenta el gran volumen de procedimientos administrativos y actuaciones tributarias en sentido laxo que tramita el Ayuntamiento mediante el Instituto Municipal de Hacienda.

Por otro lado, la crisis económica, que afecta al conjunto social, provocó que la ciudadanía fuera más escrupulosa en el momento de comprobar y atender los pagos de sus obligaciones con la Administración pública, rigor que se manifiesta con un incremento de las reclamaciones y alegaciones ante posibles errores administrativos o disconformidades con la gestión de los tributos, tasas y sanciones económicas.

Vilà recomendó, a finales del año 2012, que las personas desahuciadas no tuvieran que pagar la plusvalía con efectos retroactivos de cuatro años

Un ejemplo de ello podrían ser las quejas recibidas durante el año 2011 por disconformidad de los y las profesionales autónomos que trabajan en su domicilio por tener que pagar el precio público para la recogida de residuos comerciales e industriales asimilables en los municipales. Su reclamación recibió el apoyo de la Síndica de Greuges, y la Comisión de Gobierno de 14 de diciembre de 2011 aprobó que las personas titulares de actividades profesionales consideradas como generadores mínimos y que realicen su actividad en establecimientos, locales, despachos o en el domicilio habitual de superficie inferior o igual a 25 m² no están sujetas al pago de dicho precio público.

Otra manifestación de crisis económica es, y ha sido, la dificultad de muchas personas para atender a los pagos de las cuotas hipotecarias de su vivienda. A las dificultades por desprenderse de la vivienda mediante dación a la entidad prestadora en pago de deudas, se añadió la perplejidad para muchos deudores y deudoras ante la obligación legal de atender el pago del impuesto sobre el incremento del valor del terreno de naturaleza urbana, conocido como *impuesto de plusvalía*, cuando entendían que no se había producido ningún incremento de valor sino todo lo contrario, depreciación.

La lógica de la normativa que regula el impuesto de plusvalía presupone que quien se desprende de una vivienda lo hace por decisión libre, que el valor de los inmuebles siempre se incrementa año tras año, que quien vende siempre obtendrá un beneficio y

que gracias a este beneficio podrá satisfacer el pago del impuesto. A partir de estos supuestos, el legislador decidió que la forma legal del cálculo de la cuantía del impuesto fuera automática sin tener en cuenta la posible variación en los presupuestos. El tener que satisfacer el impuesto de plusvalía en estas situaciones significaba un empeoramiento de la situación personal y familiar de las personas afectadas y una manifiesta injusticia que era preciso corregir inmediatamente.

En julio de 2012 la Síndica de Greuges se dirigió al Ayuntamiento para pedir medidas y ayudas para evitar el coste del impuesto a las personas que habían perdido la vivienda por no poder hacerse cargo de las cuotas de la hipoteca, a pesar de las limitaciones del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, y que la regulación legal del impuesto no depende del Gobierno municipal.

Así, el 5 de diciembre de 2012 la Comisión de Gobierno Municipal aprobó unas medidas para ayudar a aquellas personas que, habiendo perdido la vivienda por dación en pago de deudas, eran deudoras del impuesto de plusvalía.

La Síndica de Greuges saludó la voluntad municipal de hacerse cargo de dicho problema si bien consideró insuficientes las medidas dado que no se preveía su aplicación con efectos retroactivos. A finales del año 2012 la Síndica de Greuges propuso al Ayuntamiento la aplicación de los beneficios acordados con efectos retroactivos de cuatro años, plazo análogo al previsto para la prescripción de las deudas tributarias. La respuesta municipal a la demanda de retroactividad de los beneficios del Acuerdo de 5 de diciembre llegó en el mes de diciembre de 2014, meses después de haberse aprobado el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, que declaraba exentas del impuesto de plusvalía las daciones de la vivienda habitual en pago de deudas, y se ampliaba así la exención a los hechos imposables no prescritos a contar desde el 1 de enero de 2014. La respuesta municipal no se pronunciaba sobre la retroactividad solicitada por la Síndica de Greuges, que, si se hubiera admitido, se habría avanzado dos años a la reconocida por el Gobierno central.

La Comisión de Gobierno del 22 de mayo de 2013 aprobó la inclusión de los acuerdos de compraventa entre particulares y entidades financieras que equivalieran a una dación en pago a los beneficios reconocidos el pasado 5 de diciembre. A pesar de ello, la oficina de la Síndica de Greuges, en diciembre de 2013 y en junio de 2014, adoptó dos decisiones en las que recomendaba la aplicación de los beneficios para no pagar la plusvalía en dos operaciones asimilables a la dación en pago.

Tal y como ya ha quedado reflejado en el capítulo 3 del Título II del presente informe, la Síndica de Greuges también se ha dirigido al Ayuntamiento para sugerirle una actuación más congruente con el espíritu de la norma en el momento de retener y embargar los importes existentes en las cuentas bancarias de los deudores y deudoras municipales cuando estos solamente reciben ingresos por importes o conceptos no embargables. El Ayuntamiento ha contestado aportando un protocolo de actuación que prevé la liberación o, si procede, la devolución de los importes una vez comprobado, a instancia de parte, que aquellas cantidades corresponden a conceptos inembargables, lo que significa que acepta las consideraciones realizadas por la Síndica de Greuges.

En cuanto a otras cuestiones, es preciso mencionar y hacer una reflexión sobre cómo, según ya se ha comentado en el Título II del presente informe, la Síndica de Greuges se

ha dirigido al Ayuntamiento para recordarle que en la normativa municipal existen previsiones en el caso de comprobarse la insolvencia de la persona deudora tributaria. Se trata de medidas que pueden comportar la declaración de suspensión del cobro de la deuda o su amortización definitiva, medidas que no parece ser que sean tenidas en cuenta por la Hacienda municipal. Hasta el momento de redactar el presente informe, el Ayuntamiento no se ha manifestado sobre dicho extremo.

Por ello, nuevamente, la Síndica de Greuges recomienda que se estudien fórmulas legales para que:

- **Las ayudas económicas para el pago del impuesto de plusvalía** aprobadas por el Acuerdo municipal de diciembre de 2012 destinadas a personas que han perdido su vivienda habitual por haber sido entregada en pago de la hipoteca, se apliquen con efectos retroactivos hasta cuatro años atrás de la fecha del acuerdo.
- **Se compruebe el estado de solvencia económica del deudor** o deudora con la Hacienda municipal cuando este manifieste que no puede asumir los pagos, se suspenda el cobro de la deuda y se llegue a la declaración formal de insolvencia, si procede.
- **Antes de ordenar la entrega del saldo de una cuenta bancaria** que ha sido retenida, se compruebe si este proviene de ingresos no embargables, y a dichos efectos que, al iniciarse el procedimiento de apremio para el cobro de deudas, se pida al deudor o deudora la designación de bienes a embargar con el fin de evitar la retención de dinero proveniente de ingresos no embargables y asegurar así la satisfacción de las necesidades básicas de la persona deudora.

H. SERVICIOS SOCIALES

La Seguridad Social española y el Sistema Catalán de Servicios Sociales presentan importantes déficits en políticas de apoyo a la familia y ello se pone de manifiesto en el aumento de las familias que tienen que recurrir a los servicios sociales municipales para compensar su vulnerabilidad económica con ayudas económicas puntuales. Hasta que la política de protección social dirigida a la infancia y a la familia no se aproxime al 2,2 % del PIB, que es la media de los estados de la Unión Europea, y se mantenga en el 1 % actual de Cataluña, que es incluso inferior al 1,4 % del conjunto de España, la situación de las familias no mejorará y su insatisfacción por los recursos disponibles aumentará. Ello nos lleva a las siguientes reflexiones:

1. **Sobre la pobreza y la necesidad de iniciar un plan de rescate social** de las personas de esta ciudad excluidas del disfrute de la renta nacional: dicho planteamiento ha sido manifestado, en diferentes momentos, por diferentes grupos de la oposición al Gobierno municipal. La respuesta había sido negativa hasta que en los presupuestos para el 2015 se ha propuesto un plan de rescate social en el que se destinarán 20 millones de euros para abordar las situaciones de urgencia económica y de desigualdad que los ciudadanos y ciudadanas están sufriendo como consecuencia de la crisis económica. El plan de rescate se desglosa en cinco

programas diferentes destinados a las personas más afectadas, como son los niños y niñas, las personas en paro, las personas en paro de larga duración, la gente joven en paro y las familias en situaciones de pobreza energética.

La Seguridad Social y el Sistema Catalán de Servicios Sociales presentan importantes déficits en políticas de apoyo a las familias

Dos consideraciones hay que hacer de entrada, además de la negativa repercusión en el presupuesto municipal de las carencias de las políticas sociales de ámbito superior autonómicas, estatales y de la Unión Europea:

- a) No se conoce ningún estudio municipal de la necesidad social experimentada ni expresada por las familias barcelonesas, estudio que es imprescindible para poder acertar en los objetivos y métodos de atención social.
- b) No sabemos qué porcentaje de necesidades existentes serán atendidas con este innovador plan de rescate social.

Desde el año 2011, la Síndica de Greuges se ha pronunciado por la idoneidad de una renta garantizada de ciudadanía establecida como derecho al artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), a raíz de los restrictivos cambios introducidos en la prestación de la renta mínima de inserción (RMI), por parte del Govern de la Generalitat de Catalunya, que incumplía así el EAC, dado que anulaba las prestaciones de la RMI, que daban respuesta como derecho garantizado a las personas excluidas del mercado laboral, sin dar ninguna respuesta alternativa en un momento crítico de pérdidas de puestos de trabajo. El informe de la Síndica de Greuges del año 2011 recoge su preocupación por los cambios en la RMI porque comportaban una pérdida de la cohesión social y significaban el paso hacia un sistema benéfico y discrecional. De hecho, la Síndica de Greuges advirtió que la pérdida de ingresos de la RMI supondría para algunas familias la necesidad de recurrir a las ayudas económicas de la atención primaria de los servicios sociales. El Ayuntamiento informó a la Síndica de Greuges, en aquel momento, que atendería a las necesidades de ayudas básicas de urgencia, con un incremento de los recursos por la crisis económica, pero que no podía ni competencial ni económicamente sustituir la prestación de la RMI.

Desafortunadamente, tampoco se visualiza todavía el cumplimiento de lo que prevé el EAC sobre una renta garantizada de ciudadanía que asegure los mínimos de una vida digna a las personas y familias que se encuentran en una situación de pobreza. Por ello será preciso, de momento, seguir con atención la concreción de la propuesta del plan de rescate social mediante la renta infantil garantizada para los niños y niñas de la ciudad, unos 7.500, que, según el proyecto, viven por debajo del umbral de la pobreza.

El número de personas que tienen que recurrir a los servicios sociales ha aumentado y el actual modelo de atención social no funciona

2. **Sobre el impacto de la crisis en la demanda de prestaciones de servicios sociales.** Ha aumentado el número de personas que tienen que recurrir a los servicios sociales para solicitar prestaciones económicas asistenciales. La Administración municipal, por su lado, ha ido incrementando el presupuesto anual;

así, en el año 2014, las políticas sociales representaban el 14 % del presupuesto municipal y se han establecido nuevos tipos de ayudas. En anteriores informes anuales de la Síndica de Greuges se ha puesto el énfasis en la necesidad de regular todos los servicios y prestaciones en la Cartera de Servicios, tal y como prevé la Ley de Servicios Sociales, para garantizar la calidad de los servicios y los derechos de los usuarios y usuarias a una equitativa asignación. Actualmente no existe todavía una normativa básica en todas las prestaciones, reclamada por esta institución en diferentes momentos, para seguir los principios de una buena Administración y con la consiguiente difusión pública para evitar agravios –reales o presuntos– entre los ciudadanos y ciudadanas.

3. **Otro aspecto tratado en los informes anuales hace referencia a la calidad de los servicios externalizados**, tanto de atención domiciliaria como de alimentación, que utilizan de forma prioritaria las personas mayores o las familias en exclusión social. Las recomendaciones han ido en la línea de evitar la delegación de responsabilidades de la Administración y que se ejerciera el control y la supervisión necesarios por parte de los equipos técnicos municipales. Entendemos que la externalización tiene que ser una forma de acercar el servicio social a la persona necesitada, no una mera fórmula económica y cómoda de la gestión pública.
4. **La calidad de vida de las personas mayores** que viven solas no se puede garantizar todavía completamente ni en su domicilio ni en una residencia pública. Por otro lado, la opción de vivir en el domicilio particular con todas las ayudas necesarias, que sería la más deseada entre las personas mayores, sigue no siendo factible porque no se puede hablar de unos servicios de atención domiciliaria suficientes para garantizar una buena calidad de vida para una persona mayor que viva sola. Por otro lado, y desde hace años, se va constatando la falta de plazas residenciales públicas suficientes para atender a la población de personas mayores de Barcelona. Los recortes de las prestaciones de la Ley de la Dependencia ha empeorado la situación dado que la opción de paliar el coste de una residencia privada con las prestaciones económicas vinculadas al pago de plazas residenciales privadas no ha sido posible, por lo que la necesidad de residencias públicas se ha incrementado. Así mismo, el Ayuntamiento, que tiene la competencia en la atención social a las personas mayores y que firmó un acuerdo con la Generalitat, en el año 2005, para la contratación de residencias, todavía no ha presentado una planificación de los necesarios recursos residenciales asistenciales para personas en situación de dependencia. Por otro lado, esta carencia no quedará resuelta con las promociones de viviendas con servicios comunes para personas mayores, porque nunca podrán cubrir la demanda y porque son para personas no dependientes y, podría ser, incluso, que aumente la demanda de residencias cuando la población envejezca y pierda la autonomía necesaria para seguir viviendo de forma autónoma en su vivienda.
5. Se ha podido comprobar, por el contenido de muchas de las quejas recibidas, que **el actual modelo de atención social** no funciona de forma adecuada en todos los barrios de la ciudad porque no se ajusta a las necesidades del momento. De la misma forma que existen diferencias importantes de renta de un barrio a otro también deberían existir importantes diferencias compensatorias en la atención y los recursos sociales. Datos municipales de renta y patrimonio revelan que con la crisis (2008-2012) la renta del barrio más rico ha aumentado en 46,1 puntos

mientras que la del barrio más pobre se ha reducido en 21,3 puntos. Por ello, es preciso pensar en la necesidad de reforzar los servicios sociales básicos con una nueva reorganización y orientación ajustadas a la actual situación.

La atención social individualizada no puede ser la misma que la de hace unos años porque la realidad de sus usuarios y usuarias ha cambiado

La atención social individualizada no puede ser la misma que la de hace unos años porque la realidad de sus usuarios y usuarias ha cambiado, ya no es preciso atender solamente a personas que viven en una situación de pobreza crónica sino a personas cuya vida cotidiana ha sufrido un cambio radical a partir de la pérdida de unos ingresos económicos que le ofrecían una calidad de vida que ha perdido de golpe. En este sentido, la demanda del usuario o usuaria es diferente porque engloba muchas áreas, como vivienda, trabajo, alimentación y bienestar personal, a las que, difícilmente, los equipos sociales de atención primaria podrán dar respuesta de forma aislada. Entendemos que la coordinación entre servicios públicos y entidades sociales es una fórmula posible para enriquecer la atención social y dar respuesta a las expectativas de las personas usuarias, que a menudo son globales y van más allá de la oferta de los servicios sociales de atención primaria.

De la misma forma, dar prioridad tanto al trabajo grupal como al trabajo comunitario permitiría ampliar la atención social de los centros de servicios sociales. Ampliar esta metodología de trabajo, ya en funcionamiento, facilitaría una participación activa de los usuarios y usuarias en la solución de los problemas y mejoraría sus situaciones, lo que favorecería su confianza y empoderamiento personales.

También, las instituciones y entidades de un barrio, de un distrito o de una ciudad, que se sienten responsables del bienestar de la población deberían poder trabajar de forma conjunta en la búsqueda de soluciones. Es absolutamente imprescindible que exista un trabajo comunitario en el que los ciudadanos y ciudadanas del barrio tengan un papel participativo en las decisiones que la Administración tome vinculadas a la cobertura de sus necesidades básicas.

6. Las consecuencias de la vulnerabilidad de las familias no compensada por unas políticas de apoyo potentes conduce a un déficit en las condiciones materiales y emocionales de la vida de los niños y niñas. La realidad de los y las menores de nuestra ciudad preocupa mucho a esta Sindicatura porque estos sufren en silencio las situaciones de pobreza de sus padres, lo que se pone en evidencia en diferentes aspectos como vivienda, alimentación, tiempo de ocio, actividades escolares y extraescolares.

Algunas entidades, la Fedaia, entre ellas, han puesto de manifiesto que el 27,3 % de los y las menores de 16 años vive en una situación de pobreza o corre el riesgo de caer en ella, un 0,6 % más que hace un año, según datos del IDESCAT. Otro índice de pobreza, según datos del Departamento de Enseñanza, es que el 18,7 % de los niños y niñas de nuestro país que han pedido una beca de comedor escolar han tenido derecho a la beca completa.

En esta dimensión de la atención a la infancia, es preciso volver a recordar el incumplimiento en la dotación de centros abiertos de infancia.

Con el fin de garantizar los derechos y oportunidades de la infancia establecidos en la Ley 14/2010, el principio del interés superior del niño o niña debería presidir la actuación de la Administración y garantizar a todos los niños y niñas de familias con rentas inferiores al IRSC el acceso gratuito a la cobertura de necesidades básicas, como alimentación, escuela, actividades extraescolares y una vivienda digna. De esta forma, se podrían garantizar algunos de los derechos de la Convención de los Derechos del Niño, artículos de obligado cumplimiento para los estados firmantes de la Convención.

Barcelona no conseguirá un 2015 sin personas durmiendo en la calle por falta de una actuación decidida

7. **La atención a las personas sin hogar ni techo de la ciudad** ha sido un tema recurrente a lo largo de los años en los informes anuales de la Sindicatura, y se ha puesto un énfasis especial en la importancia de una atención individualizada continuada y de un alojamiento adecuado al momento de cada persona dentro del proceso de inclusión social. Este año se ha empezado a implementar el proyecto Housing First en nuestra ciudad, para personas sin hogar, siguiendo la experiencia del modelo ya en funcionamiento en otras ciudades europeas que tienen experiencias de éxito.

Barcelona no conseguirá un 2015 sin personas durmiendo en la calle, como promovían las entidades sociales de la Red de Personas sin Hogar, por falta de una actuación decidida para combatir esta problemática, y por falta de un presupuesto que lo permita; sí se habrán puesto, pero, las bases de un nuevo modelo de atención a las personas; modelo revolucionario porque cambia absolutamente la forma de atender a estas personas dado que parte, de entrada, de la oferta de una vivienda individual con un equipo de apoyo que le ayudará de forma continuada a salir de la exclusión social.

Por todo ello, concreto las siguientes recomendaciones:

- **Iniciar la revisión del modelo de atención social vigente** y realizar a priori una evaluación técnica de la realidad que está viviendo la ciudadanía desde hace unos años para programar la intervención social más eficiente.
- **Planificar las necesidades residenciales de las personas mayores** de la ciudad y agilizar la construcción de residencias públicas e incrementar las concertadas para alcanzar los ratios de media nacional, así como dar respuesta a la actual demanda de plazas públicas para poder reducir las listas de espera.
- **Estudiar la potencial demanda y la necesidad de atención domiciliar** para dotar con suficientes recursos económicos el servicio para poder aumentar las horas de presencia y su frecuencia más allá de las prestaciones del sistema de atención a la dependencia, especialmente en los casos de familias en riesgo.
- **Impulsar el proyecto Housing First** en la ciudad para conseguir resultados dentro de 2015 en la atención a las personas sin hogar, especialmente en los casos cronificados.

I. PROSTITUCIÓN

A pesar de que en este año 2014 no se han formalizado quejas referentes al tema de la prostitución tratado reiteradamente en informes anteriores de la Síndica de Greuges, sí se han repetido los comentarios de vecinos y vecinas de algunas zonas de la ciudad sobre los problemas que les genera esta actividad en la calle y a las comunidades de vecinos y vecinas cuando se ejerce en viviendas particulares.

De la misma forma, algunas mujeres que ejercen la prostitución captando clientes en las calles del Raval han insistido en el acoso y persecución policial que siguen sufriendo injustificadamente e injustamente. También nos consta que desde el Distrito de Ciutat Vella han aumentado las inspecciones en los locales y viviendas de la zona, algunos de los cuales se han cerrado por ejercer la actividad sin título habilitante.

En los últimos años, la Síndica de Greuges ha estudiado las quejas del vecindario, así como de mujeres que ejercen la prostitución, y ha realizado varias recomendaciones para intentar encontrar soluciones satisfactorias para el conjunto de la ciudadanía.

Esta Sindicatura puso de manifiesto en un informe, recogido en la Memoria del año 2012, su disconformidad con la última modificación de los artículos 39 y 40 de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia, aprobada por el Plenario del Consejo Municipal el 16 de agosto de 2012. Se consideró que el endurecimiento de la Ordenanza tenía un carácter, principalmente, punitivo y podía comportar una mayor desprotección para las mujeres que ejercen la prostitución desde la calle. Una de las conclusiones del informe realizado era precisamente que la normativa existente era ineficaz e insuficiente para ordenar y abordar los problemas que genera el fenómeno de la prostitución en la calle y que era preciso pensar en alternativas para evitar que las negociaciones y los clientes se hicieran en la calle, lo que origina molestias al vecindario, al comercio y a la gente que pasa por la calle, y también para evitar que dichas negociaciones se produzcan en pisos o locales sin ningún tipo de control.

La prostitución es un fenómeno complejo; es preciso estudiar medidas concretas para evitar que la oferta y la demanda de servicios sexuales se produzca en la calle

Ni la modificación de la Ordenanza, por lo que se endurecen las multas a prostitutas y clientes, ni las inspecciones a los locales y viviendas de determinadas zonas y el cierre de estos garantizan la desaparición de una actividad muy viva y arraigada en el Distrito de Ciutat Vella. La complejidad del fenómeno tiene difícil solución, básicamente por su alegalidad, y plantea la necesidad de estudiar medidas concretas que eviten que la oferta y la demanda de servicios sexuales se produzca en la calle, lo que no ocurre en otras zonas de la ciudad. Tampoco es deseable, pero, que se lleve a cabo en edificios de viviendas porque interfiere en la tranquilidad de las personas y familias residentes.

Esta realidad, ya histórica, es tozuda y la persistencia de la actividad de ofrecimiento de servicios sexuales en la calle y la presencia de *meublés* encubiertos en Ciudad Vella requiere una intervención municipal diferente que dé prioridad a la regulación de la actividad frente a la obstaculización coercitiva y su simple prohibición.

En esta línea y para que el alcalde conociera de primera mano la preocupación de las mujeres afectadas por la Ordenanza y el Plan de Usos de Ciutat Vella, la Síndica de Greuges de Barcelona pidió al alcalde de la ciudad que las escuchara, y estas pudieron exponer la situación que estaban viviendo y sus demandas.

Últimamente, se ha conocido que un grupo de mujeres organizadas que ejercen la prostitución ha presentado una propuesta al Ayuntamiento que consiste en la gestión de una finca que el consistorio acaba de comprar en la calle Robadors. El proyecto de este colectivo es crear una cooperativa de trabajadoras sexuales y llevar a cabo la actividad económica de la cooperativa en este espacio físico. De esta forma, la captación de clientes se realizaría en una parte del edificio y la actividad sexual, propiamente dicha, se realizaría en espacios particularmente diseñados para dicho objetivo.

Esta vía de trabajo y negociación con el Ayuntamiento abriría un nuevo abordaje a una problemática que hace años que existe y que no se ha podido resolver por otras vías en este Distrito.

Por todo lo expuesto, y considerando que la solución reguladora hoy en día sería una salida lógica y pacífica a los problemas, esta Sindicatura recomienda:

- **Regular alternativas realistas y respetuosas** con todos los intereses legítimos que concurren alrededor de la prostitución para que se eviten las negociaciones en el espacio público, la utilización de espacios en edificios de viviendas para ejercer la actividad y que se garanticen los derechos de seguridad y salubridad de las personas que ejercen la prostitución. Y que sigan trabajando de forma coordinada los equipos técnicos municipales y las entidades sociales en esta línea con un horizonte temporal.

J. ASENTAMIENTOS POBLACIONALES IRREGULARES

El tema de los asentamientos en naves industriales y los agravios que sufren las personas que las habitan es un tema que esta Sindicatura ha estado trabajando, desde hace años, con diferentes cargos políticos y técnicos de la Administración municipal, incluido el propio alcalde, para conseguir un plan de intervención social que mejorara la situación sociolaboral de las personas afectadas.

Este año la Sindicatura no ha recibido ninguna queja de esta temática pero dado que es un tema que sigue interesando por la necesidad de mejorar la situación de exclusión social en la que viven las personas que habitan en infraviviendas, como son los asentamientos, se ha querido realizar un repaso del tratamiento del tema por parte del Ayuntamiento y las aportaciones de la Sindicatura.

En un primer momento, en el año 2010, la respuesta del Ayuntamiento, a la petición de intervención en los asentamientos realizada por la Sindicatura, no fue suficientemente satisfactoria porque las propuestas que se hacían a la población de los asentamientos eran las medidas ordinarias que se ofrecían a las personas sin hogar de la ciudad. La Síndica de Greuges estimó, aquel año, la queja interpuesta por una entidad de apoyo a ciudadanos y ciudadanas provenientes del Senegal que cuestionaba la atención social a

esta población porque el Ayuntamiento no ofrecía una asistencia que se adaptara a las necesidades de aquellas personas. Por dicho motivo, recomendó:

- que se valorara la idoneidad de los recursos de alojamiento ofrecidos y la posibilidad de buscar propuestas alternativas;
- que se impulsara la coordinación con el resto de administraciones para consensuar políticas globales sobre la intervención social con personas inmigradas en riesgo de exclusión social;
- que se fomentara la coordinación interadministrativa para perseguir un objetivo común en la actuación hacia esta población;
- que se diseñaran planes de actuación específicos a partir del censo de población en riesgo de exclusión;
- que se promovieran programas de formación laboral en convenio con empresas y con la perspectiva de que las personas formadas tuvieran la oportunidad de un contrato de trabajo que les permitiera iniciar la regulación de su situación;
- que se elaboraran programas específicos de reinserción laboral para aquellos colectivos con permiso de residencia pero con dificultades para incorporarse al mercado laboral.

En fecha 15 de septiembre de 2011 el Ayuntamiento aprobó la Medida de Gobierno “Proyecto piloto de formación para el retorno y reintegramiento voluntario al Senegal” con la intención de dar respuesta a su situación. La Medida de Gobierno tenía como principal objetivo un plan de inserción voluntaria con el compromiso de retorno al país de origen, a través de una formación ocupacional gestionada por Barcelona Activa, relativa a algún oficio pedido en su país, lo que permitiría el retorno a un grupo de unos quince a veinte senegaleses, y con el acompañamiento y seguimiento por parte de una ONG española.

La valoración realizada por la Administración municipal, seis meses después de la ejecución del proyecto, ponía de manifiesto que, a pesar de haber contactado con más de quinientas personas susceptibles de acogerse al proyecto, únicamente lo hicieron cinco. El informe atribuía la poca vinculación conseguida del colectivo de personas senegalesas a factores como la falta de confianza en el proyecto, la posición ambigua y reticente de algunas entidades, las dificultades para hacer coincidir la oferta y la demanda o la dificultad para construir un grupo homogéneo para llevar a cabo la formación ocupacional, por lo que se recondujo el proyecto de ocupación por parte de empresas y se convirtió en proyectos individualizados de autoempresa en función del perfil ocupacional de los y las participantes.

La siguiente actuación del Ayuntamiento para atender a la población de los asentamientos consistió en la puesta en marcha de un grupo de trabajo con la participación de varias áreas y distritos municipales para avanzar en una propuesta para concretar un plan sobre asentamientos irregulares que quería diseñar e implementar soluciones a la problemática del barraquismo. Unos meses después, en el mes de octubre de 2012, se presentó el informe “Plan de asentamientos irregulares de Barcelona (PAI)”. Dicho informe propone la creación de una oficina que depende del Área de Calidad de Vida y que será el órgano encargado de definir las medidas y acciones específicas a desarrollar para abordar de forma integral y coordinada el fenómeno de los asentamientos de personas itinerantes en la ciudad con el fin de ejecutar diferentes propuestas a las personas que viven en los asentamientos.

La consolidación de la Oficina del Plan de Asentamientos, en el mes de noviembre de 2012, permitió el inicio de las actuaciones. La misión de la Oficina, según manifestó el Ayuntamiento en su momento, sería la de desarrollar algunas líneas de actuación vinculadas con la atención social básica, buscar soluciones de vivienda, de inserción laboral, de seguridad y de escolarización de menores a partir del diagnóstico que una entidad social estaba realizando de la situación.

Las actuaciones previstas en el PAI iban dirigidas a los y las ocupantes de las naves que voluntariamente quisieran abandonar el asentamiento y seguir un plan de inserción laboral mientras vivían en los alojamientos temporales previstos por la Administración.

La Síndica de Greuges insistió desde el principio en que las actuaciones municipales se consensuaran con los gobiernos de la Generalitat y del Estado porque las personas destinatarias eran, en muchos casos, personas inmigradas en riesgo de exclusión social que son acreedoras de la atención social de las tres administraciones para la solución de sus necesidades. Se entendía, por ejemplo, que el Plan de Asentamientos tenía que ir en línea con el Plan de Inmigración 2012-2015, que, ante el estancamiento de la población extranjera en nuestra ciudad, quería realizar un nuevo enfoque de las políticas de inmigración y centrar sus esfuerzos no solamente en la acogida, sino también en el encaje y la integración de las personas que habían escogido Barcelona como su ciudad.

Sobre los asentamientos, la Síndica de Greuges pidió que se estudiara la viabilidad de crear una cooperativa para la recogida y tratamiento de la chatarra

Así mismo, la Síndica de Greuges valoró, en su momento, la iniciativa mixta entre la Administración y las entidades porque consideró que el trabajo coordinado con las entidades sociales era imprescindible para alcanzar el éxito de las propuestas porque la relación y la vinculación con las personas de las naves facilitarían la información y confianza en el proyecto.

El Plan de Asentamientos, en una primera fase, pretendía evitar el riesgo para las personas que vivían en naves y que el Ayuntamiento consideraba necesario desalojar por razones de seguridad y salubridad y dar a todas las personas vulnerables que no tuvieran recursos propios de subsistencia un alojamiento temporal y la cobertura de las primeras necesidades. La segunda fase, que se inició a finales de enero de 2013, previó la implementación de una acción para trabajar la vertiente de inserción sociolaboral de las personas inmigradas que ocupaban la nave.

La Sindicatura ha realizado un seguimiento continuo, mediante una actuación de oficio, del desarrollo de las acciones del Plan de Asentamientos Irregulares (PAI) con el fin de valorar la inserción laboral de los y las ocupantes de los asentamientos a través de la oferta de empresas de inserción, y pidió que se estudiara la viabilidad de crear una cooperativa para la recogida y tratamiento de la chatarra. También recomendó que se optimizaran al máximo los recursos sociales (especialmente el alojamiento en pensiones) teniendo en cuenta su coste y el resultado que se pretendía obtener.

El último balance del desarrollo del Plan de Asentamientos Irregulares y de la gestión de la Oficina del Plan de Asentamientos Irregulares del 30 de junio de 2014 facilitado

por el Área de Calidad de Vida indica que la foto fija en esta fecha mostraba que el número de personas usuarias activas en el Plan era de 177. De estas, 92 estaban alojadas en recursos residenciales, en recursos de formación había 29, en recursos de inserción 19, en recursos de alfabetización y lengua 55, y 30 personas ya estaban trabajando en las empresas.

Comparando estos datos con los acumulados a lo largo de los 18 meses de intervención, se demuestra que de las 563 personas usuarias del PAI, en su inicio, 345 abandonaron el Plan, 9 volvieron a su país de origen, y 32 fueron dadas de alta del PAI por la consecución de los objetivos.

La procedencia de las personas usuarias del PAI eran los diferentes asentamientos desalojados o en vías de desalojo de la ciudad. Las personas procedían en un 34 % del Senegal, un 18 % de Ghana, un 11 % de Nigeria y el resto (37 %) eran de diferentes nacionalidades. En su mayoría eran hombres (93 %) y solo un 7 % eran mujeres. La franja de edad predominante (63 %) iba de los 30 a los 45 años, un 23 % tenían entre 16 y 29 años y el resto (10 %) eran mayores de 45 años o no se tenía información.

La situación administrativa de las personas usuarias activas, el 30 de junio, era que un 24 % eran regulares, un 42 % irregulares, y un 34 % irregulares con posibilidades de regularización. Este tema no ha avanzado mucho, según manifiesta la Asamblea Solidaria contra los Desalojos, que informó a esta Sindicatura de que de todos los expedientes que se presentaron en la Delegación del Gobierno (unos 90) han sido denegados unos 50 y el resto todavía no han sido contestados. En el mes de julio de 2014 se iniciaron los recursos pertinentes, vía que evita, por lo menos, la deportación, la detención o el internamiento en el CIE.

Varias informaciones municipales han confirmado la creación de la cooperativa proyectada que pretende situar la recolección de chatarra en el ámbito legal. De momento, en el mes de septiembre tenía que empezar el proyecto con una prueba piloto que acogería un total de 30 personas y resolvería el problema del almacenamiento de la chatarra que recogen algunas personas del colectivo y que sigue siendo el *modus vivendi* de muchas de ellas.

Por todo el recorrido de la intervención municipal realizado después de los desalojos de las naves y solares donde vivían personas en condiciones inadmisibles, esta Sindicatura valora positivamente el conjunto de acciones puestas en marcha y, por lo tanto, considera que es preciso:

- **Seguir reforzando las políticas sociales de alojamiento e inserción laboral de las personas empadronadas en la ciudad que no pueden disfrutar de los recursos de las personas residentes para dignificar la vida de todos los ciudadanos y ciudadanas sin discriminación.**

K. INFANCIA EN RIESGO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Es quizás el principio de actuación social pública más conocido y a la vez el más incumplido: el del derecho superior del niño. La Convención de las Naciones Unidas

sobre los Derechos del Niño establece que en todas las medidas que adopten las autoridades administrativas deberá atenderse con una atención primordial el interés superior del niño. En este mismo sentido, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor establece que en su aplicación prevalecerá el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pueda concurrir. Más recientemente el Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006 recoge como principio rector que el interés superior del niño o niña tiene que ser prioritario y, de acuerdo con ello, la Ley 14/2010, de Derechos y Oportunidades de la Infancia y la Adolescencia (LDOIA), de 2010, da un paso más, y promueve la atención integral de todos los niños y niñas adolescentes, y avanza en la consideración del interés superior de estos en todos los ámbitos: social, cultural, político y económico.

El interés superior del niño o niña tiene que ser prioritario en todos los ámbitos: social, cultural, político y económico

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (CESDHC) compromete al Ayuntamiento de Barcelona en la protección de la vida privada y familiar y le obliga a dichos efectos a crear las condiciones adecuadas con el fin de que los niños y niñas puedan disfrutar de su infancia. En sintonía con este compromiso internacional, el Ayuntamiento lo amplió y también aprobó por unanimidad la Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona (CCDDB), de resultados de la cual todas las personas menores de edad tienen derecho a tener unas condiciones de existencia que les permitan su desarrollo integral, y en particular, entre otros:

- **Tienen derecho a disfrutar de su familia en un marco de protección y de responsabilidad.**
- **Tienen que tener garantizados los recursos sociales para el pleno desarrollo físico, mental, intelectual y ético.**
- **Tienen derecho a la prevención y atención ante situaciones de discriminación, riesgo o desamparo.**

Las dos cartas referidas –CESDHC y CCDDB– son compromisos municipales que tiene que asumir el Gobierno municipal con recursos humanos y materiales, pero además han transcurrido algo más de cuatro años desde la promulgación de la LDOIA, y ya sería el momento de rendir cuentas de las obligaciones municipales. En esta Ley el mandato del Parlament de Catalunya es claro, incuestionable e indeclinable: el interés de la infancia prevalece sobre cualquier otro interés concurrente. Que tenemos que traducir por: “los recursos materiales y humanos para satisfacer los derechos de la infancia tienen que ser dotados de forma prioritaria antes que los que requieran otros programas o proyectos municipales”.

Según impone esta Ley, el Ayuntamiento de Barcelona desplegará recursos en los siguientes ámbitos de actuación:

- **En materia de bienestar** promoverá el alcance de un nivel básico de medios y adoptará las pertinentes medidas para asegurar que la familia tenga la oportunidad de ofrecer a los y las menores el nivel básico de bienestar material que necesitan para un adecuado desarrollo integral. El desarrollo de dichas materias tiene que incluir un régimen de ayudas y prestaciones públicas.

- **En materia de ciudadanía** el Ayuntamiento potenciará el pleno desarrollo de la civilidad en los y las adolescentes, tiene que desarrollar sus actividades de forma que sean considerados y reconocidos como ciudadanos de pleno derecho, sin perjuicio de las limitaciones que deriven de la minoría de edad legal. En el mismo sentido, se establece que los niños y niñas y adolescentes pueden ejercer y defender ellos mismos sus derechos, salvo que la ley limite dicho ejercicio, y que las limitaciones a la capacidad de obrar de los niños y niñas y adolescentes se interpretarán siempre de forma restrictiva. Por ello, con el objeto de pedir información, asesoramiento, orientación o asistencia, se pueden dirigir personalmente a las administraciones públicas encargadas de atenderlos y protegerlos, incluso sin el conocimiento de sus progenitores, tutores o guardadores, en particular si la comunicación con estos puede frustrar la finalidad pretendida. Con el mismo objetivo dice la Ley que –entre otros referentes– se pueden dirigir a los **defensores locales de la ciudadanía**.

- **En materia de prevención del riesgo:** *en situaciones de riesgo social, entendidas como aquellas en las que el desarrollo y el bienestar del niño o niña o adolescente se vean limitados o perjudicados por cualquier circunstancia personal, social o familiar. La identificación de indicadores o factores de riesgo en un entorno territorial concreto o en relación con un conjunto concreto de niños, niñas o adolescentes generará planes de intervención social preventivos y comunitarios. Así mismo, la identificación de indicadores o factores de riesgo en un entorno familiar concreto tiene que generar programas de apoyo familiar. En estos casos, el Ayuntamiento intervendrá y adoptará las medidas adecuadas para actuar en contra de dicha situación.*

- **En materia de servicios sociales.** Si el riesgo es grave y con la intervención de los servicios sociales básicos no se consigue disminuir o controlar la situación de riesgo, los mencionados servicios elevarán el informe con la valoración de la situación de riesgo que persista en el niño o niña o adolescente, el resultado de la intervención y la propuesta de medidas que consideren oportunas a los servicios sociales especializados en infancia y adolescencia. Por lo tanto, es preciso dotar de forma adecuada a los EAIA para que puedan dar respuesta a aquellas situaciones más difíciles de reconducir y de proporcionar la protección y asistencia necesarias a las familias para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades. De dicho mandato también se desprende la obligatoriedad de la disponibilidad de servicios sociales como el SAD socioeducativo o los centros abiertos.

- **En materia de enseñanza** establece la Ley de Derechos y Oportunidades de la Infancia que los niños y niñas y adolescentes tendrán el derecho y la obligación de recibir la enseñanza obligatoria, y el derecho de recibir la enseñanza no obligatoria; así mismo que las administraciones públicas crearán servicios educativos dirigidos a los niños de 0 a 3 años y a sus familias, y les darán apoyo.

Ante estas y otras imposiciones legales, nuestra ciudad –ciudad de éxito internacional y sin problemas de tesorería– no tiene excusa para asumir y priorizar la atención a la infancia, y por lo tanto no se entiende que ocurra lo que está ocurriendo en casos de los que ya hemos hablado en todos los capítulos del presente informe y que se han repetido en los últimos años:

- Niños y niñas que son desahuciados de su casa con presencia policial; no existe para ellos una vivienda de emergencia (por ejemplo, expedientes n.º 14Q00739 y

14Q00605). El derecho básico para su desarrollo no les es facilitado desde la política de vivienda pública, y sin vivienda estable no existe igualdad de oportunidades para estos niños y niñas.

- Adolescentes que son multados sin compasión por jugar en un lugar inadecuado (expedientes n.º 14Q0699 y 14Q0638), y no existe para ellos una política preventiva, sino solamente represiva a base de multas a sus familiares. En esta línea tendrían que promover los trabajos de colaboración social, pero ni la normativa municipal de medidas para la convivencia ni la de trabajos en beneficio de la comunidad no lo permiten. Y no será con una multa desorbitada a los padres y madres que los niños y niñas y adolescentes asumirán las responsabilidades para participar activa y positivamente en la vida comunitaria.

- Existencia de barreras económicas para acceder a servicios culturales municipales y disfrutar plenamente la ciudad: espacios emblemáticos de la ciudad como el Park Güell, el Zoológico, el Castillo de Montjuïc, museos. La Síndica de Greuges ya recomendó en 2012 que el acceso al Park Güell fuera gratuito para todos los y las menores de edad, y lo mismo hay que decir de todos los espacios que ensanchan y hacen vivir la cultura, como efectivamente ya ocurre con el Museo Picasso.

- Denegación de ayudas para alimentación y comedor (expedientes n.º 14Q1148, 14Q0293 y 14Q1224). Se han seguido presentando casos que dicen poco a favor de la acción preventiva y de la necesaria atención a lo que es indispensable para el saludable crecimiento de un niño o niña.

- Insuficiencia de recursos de servicios sociales básicos y especializados municipales, como la atención a domicilio socioeducativa, los centros abiertos, los EAIA; todos ellos tienen la condición de servicios garantizados por la Ley 12/2007 pero existen listas de espera, o demoras perjudiciales en la atención, como en el expediente n.º 14Q0620 o en el n.º 14Q0439, a pesar de la buena disponibilidad de los y las profesionales.

- Falta o inaccesibilidad a causa del precio público de plazas escolares 0-3 en algunos barrios (expediente n.º 11Q000863). La paralización del Plan de Guarderías ha generado un agravio adicional comparativo entre niños y niñas por motivo de domicilio.

- También en materia de barreras económicas es preciso recordar que la Síndica de Greuges ha tenido que manifestarse ante casos inadmisibles a pesar de la cobertura normativa establecida sobre el otorgamiento de bonificaciones a los precios públicos para los servicios de educación, escolaridad, enseñanza musical, alimentación y otros servicios de las escuelas de titularidad municipal de forma que el alumnado menor de edad no resulte perjudicado por la pérdida de las ayudas económicas ante la posible consideración de los padres y madres como deudores de la Hacienda municipal (expediente n.º 13Q1162).

En este último caso, efectivamente, la regulación municipal sobre precios públicos de educación establece que para acceder a las bonificaciones económicas previstas hay que acreditar que los padres, madres o quien tenga la tutela de los y las menores están al corriente en sus obligaciones con el Instituto Municipal de Hacienda y con el Instituto Municipal de Educación del Ayuntamiento de Barcelona. La Concejalía de Educación y Universidades no aceptó la propuesta de la Síndica de Greuges, y basa su negativa en la

previsión normativa de considerar personas obligadas tributarias aquellas que se beneficien de los supuestos de exención, devolución o bonificaciones tributarias cuando tengan la condición de sujetos pasivos –artículo 35.2.k) de la Ley General Tributaria (LGT)– y en la potestad municipal de establecer por ordenanza las correspondientes bonificaciones. Así, en el artículo 2 de la regulación municipal sobre los precios públicos para los servicios de educación se dice que: “Son obligados al pago de los precios públicos las personas físicas o jurídicas que se beneficien del correspondiente servicio o actividad por los que tengan que satisfacer.” La Síndica de Greuges tiene que insistir en la recomendación dado que, en su opinión, el Ayuntamiento, y en este caso la Concejalía de Educación y Universidades, confunde a la persona beneficiaria del supuesto de bonificación en el importe de la obligación de pago y a la persona beneficiaria receptora de los servicios educativos. Es del todo cierto que los padres, madres o quien tenga la tutela de los y las menores se benefician de la minoración en el pago del servicio, artículo 35.20.k de la LGT, pero ellos no son receptores del servicio educativo, que es la finalidad de la bonificación, pero es que además la pérdida de la bonificación en el coste del servicio compromete que la persona beneficiaria de la acción formativa siga recibéndola, lo que la coloca en situación de discriminación en cuanto al resto de la población por una acción, las deudas con la Hacienda municipal, de la que el o la menor no es responsable, pero puede ser el perjudicado.

Es preciso conseguir que no haya ningún niño o niña sin hogar en Barcelona y el Ayuntamiento debería garantizarles un alojamiento digno y estable

Como consecuencia de todo lo expuesto, y para avanzar en la igualdad de oportunidades para la infancia y alejar las situaciones de riesgo sociales, la Síndica de Greuges propone para el año 2015:

- **Conseguir que no haya ningún niño o niña sin hogar:** el Ayuntamiento de Barcelona debería garantizar a través de sus propios recursos el alojamiento digno y estable de toda familia residente en Barcelona con menores de edad que sea desahuciada o que tenga necesidad acreditada de vivienda.
- **Favorecer el crecimiento en civilidad:** ofrecer desde el Ayuntamiento, y en concreto desde la Sindicatura de Greuges de Barcelona, un servicio de apoyo personal jurídico y educativo a los y las adolescentes que tengan que plantear quejas, reclamaciones o alegaciones por intereses particulares o colectivos.
- **Educar en la asunción de derechos cívicos:** regular la opción personal de que todo menor de edad responsable de una infracción administrativa reciba como retribución una medida educativa de colaboración cívica en lugar de sanciones económicas a la familia.
- **No penalizar a los hijos e hijas de familias deudoras ante el IMH:** prever normativamente que en toda convocatoria de ayudas económicas para atención social, educación, deporte, ocio o cultura de niños y niñas, sean estos los beneficiarios y en consecuencia no puedan perder la oportunidad de disfrutar de ello porque sus padres o madres tengan deudas con el Instituto Municipal de Hacienda.

- **Liberar de barreras económicas el acceso a la cultura:** establecer la libertad de acceso de todos los niños y niñas y adolescentes a los servicios y equipamientos municipales educativos, especialmente el Park Güell, el Castillo de Montjuïc, el Zoológico y los museos municipales, y promover el acceso a manifestaciones culturales de los niños y niñas de familias desfavorecidas económicamente.
- **Prevención sistemática del riesgo social:** poner en marcha delante de todo indicador legal de riesgo en el que se pueda encontrar un o una menor detectado en cualquier servicio público, y en especial desde la Guardia Urbana, el consiguiente expediente previsto en la LDOIA.
- **Dotación de recursos materiales y profesionales a los servicios sociales para la infancia:** poner en marcha e incrementar las políticas sociales de infancia necesarias para cubrir los mínimos suficientes en nutrición, suministros y transporte para evitar el aumento de las desigualdades y garantizar las mismas oportunidades a los niños, niñas y jóvenes de la ciudad con los recursos y servicios necesarios, especialmente servicios socioeducativos de ayuda a domicilio, de centro abierto y de EAIA.
- **Potenciar la igualdad de oportunidades educativas:** completar el plan de hogares infantiles con la creación de guarderías 0-3 en todos los barrios, adaptar su precio o ampliar las bonificaciones para hacer posible que los niños y niñas de las familias en situación de necesidad puedan acceder.

III.2. EPÍLOGO: EL FUTURO DE LA SINDICATURA DE GREUGES

A. EXPERIENCIAS DE UN QUINQUENIO

En el epílogo del presente informe miramos hacia atrás y vemos cómo en el sentimiento de las ciudadanas y ciudadanos que se han dirigido a la Sindicatura lo que más les ha dolido es la desigualdad, porque se ven privados de recursos u oportunidades que otros sin más mérito ni necesidad acumulan, y cuando la Administración pública no les ayuda lo viven como una injusticia social; pero lo que más les duele, a estas personas, es la indefensión, la impotencia por la reparación de la injusticia experimentada dado que las instituciones de defensa ordinaria –los tribunales– con frecuencia les son inaccesibles. Ambos factores –desigualdad e indefensión– afectan a la dignidad. Incluso ello ocurre cuando a pesar de no tener razón en su reivindicación se les priva de la oportunidad de revisión de su causa, de defender su derecho.

La Sindicatura es la última esperanza para muchas personas para que su causa sea escuchada y su derecho sea restablecido

Por ello muchas personas han acudido a la Sindicatura como última esperanza de que su causa sea escuchada, que su derecho sea restablecido, que la justicia se imponga, o que simplemente se aclare la situación. Quieren salir del laberinto, en definitiva, pero no siempre la Sindicatura les aporta la solución porque puede darles la razón, pero la recomendación de enmienda al órgano municipal queda sin respuesta.

Para avanzar en el primero de los derechos humanos, el de la igualdad, la sociedad ha construido instituciones jurídicas y sociales: procedimientos administrativos, tribunales de justicia, servicios públicos, prestaciones económicas; pero muchas veces tampoco son adecuadas o suficientes para abordar los problemas.

En el artículo primero de nuestra Constitución se proclama el Estado social y democrático de Derecho como instrumento para promover los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo. Después de un recorrido por toda la relación de derechos y libertades del texto constitucional aparece en el artículo 54 la creación de la institución del *ombudsman*, Defensor del Pueblo, para su defensa, y a estos efectos se le atribuye la potestad de supervisar la actividad de la Administración. Es aquí –en la institución de la defensoría– donde la Constitución y también la ciudadanía ven la última oportunidad.

Nosotros, barceloneses y barcelonesas todos, de una forma u otra, hemos estado persiguiendo siempre la misma idea: garantizar una revisión de la situación y una

corrección del agravio. Y en esta democracia que disfrutamos hemos buscado continuamente mejorar los métodos de seguridad jurídica y así nos hemos ido dotando sucesivamente de un Consejo Tributario, de una Junta Arbitral, de una Oficina para la No Discriminación, de un Consejo Económico y Social, de consejos de participación cívica, y finalmente hemos conseguido llevar a rango de ley la Sindicatura de Greuges de Barcelona, pero ha quedado en el camino otra esperanza, que era la de la “justicia de proximidad”. Es decir, sabíamos que no nos era suficiente con el procedimiento administrativo ordinario o el recurso contencioso administrativo para garantizar la debida audiencia a los problemas de la ciudadanía con su Administración de proximidad y buscábamos alternativas. Pero, con todo, muchas veces hemos percibido que el ciudadano o ciudadana sospecha: que dichas iniciativas a veces son un placebo y no una solución.

Creemos que la Sindicatura de Greuges de Barcelona puede ser ahora una mejor solución para dar satisfacción y seguridad a la ciudadanía en la deseada revisión de las causas cuestionadas; ahora que el Parlament de Catalunya ha completado la Carta Municipal con el mecanismo de última garantía.

La Sindicatura ha cumplido 10 años y ha llegado el momento de elaborar un nuevo Reglamento para conseguir una mayor eficacia

Hemos visto cómo la Ley que instituye la Sindicatura de Greuges dispone que esta institución tiene como función “la defensa”. No es pues un mero observatorio para informar al Consejo Municipal. Entendemos dicha defensa como una intervención de apoyo legal personal y efectivo al ciudadano o ciudadana para conseguir un resultado concreto, y para ello es preciso regularla y condicionarla de forma eficaz y eficiente.

Pero la experiencia de esta Sindicatura dice que todavía no podemos alcanzar la deseable eficacia en el cumplimiento de la función encomendada. A pesar de estar convencidos de que nuestro trabajo ha sido positivo y que año tras año los grupos del Consejo Municipal así lo han reconocido, creemos que ha llegado el momento de avanzar todavía más, y proponer un funcionamiento más eficaz de la Sindicatura.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona, a lo largo de los diez años de existencia, ha escuchado a miles de personas, ha estudiado sus problemas respecto del Ayuntamiento, ha constatado que en muchas ocasiones la actuación municipal había sido correcta pero también ha estimado miles de quejas por haber constatado insuficiencias, malas praxis, errores, negligencias y falta de respeto hacia los derechos cívicos. En estos últimos años ha ido emitiendo centenares de recomendaciones y sugerencias de servicios y también ha pedido la revisión de los expedientes con el objetivo de restablecer la justicia o la equidad. Lo que no podemos afirmar es que, a pesar de nuestro esfuerzo, las propuestas y recomendaciones hayan tenido un efecto trascendental, porque, si bien a veces se ha recibido una respuesta expresa a las recomendaciones, y la satisfacción al ciudadano, en otras el silencio es la única respuesta.

Reflexionábamos en estas mismas páginas el año pasado: “El ciudadano o ciudadana agraviado merece recibir este apoyo, y la Síndica de Greuges se lo quiere dar para que recupere su derecho, para prevenir que no se repitan más casos como el suyo, y para que confíen en los servicios públicos. Solamente falta consolidar una pieza de esta cadena de seguridad administrativa (...)”.

Este año 2014 tenemos que decir que hemos avanzado en esta dirección, pero todavía queda una remodelación reglamentaria que es preciso hacer para poder alcanzar los objetivos propuestos por el Consejo Municipal y aprobados por el Parlament de Catalunya, y por ello la Síndica de Greuges hace una propuesta de mejora con el fin de que sea valorada por el Consejo.

B. PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LA DEFENSA DE LA CIUDADANÍA

El apoyo personal de la Sindicatura de Greuges de Barcelona tiene que poder llegar a todo el mundo, y ser eficaz, para que nadie pueda quedar en indefensión ante su ayuntamiento. Por ello es preciso elaborar el Reglamento Orgánico de despliegue del artículo 143 de la Carta Municipal, que contiene el régimen jurídico aplicable a la organización y funcionamiento de la institución a partir de la propuesta de una comisión designada por el Consejo Municipal con la participación de la Sindicatura, y a dichos efectos la Síndica de Greuges propone las siguientes bases:

- Base I. Es un derecho de la ciudadanía barcelonesa la defensa por la Sindicatura de Greuges de Barcelona de todo posible agravio que afecte a los derechos humanos en la ciudad.
- Base II. La Sindicatura tiene que contar con un presupuesto propio aprobado por el Consejo Municipal que permita los medios materiales y funcionales suficientes para que su acción sea eficiente e independiente y pueda llegar a toda la ciudadanía con garantía de eficacia. La Sindicatura rendirá cuentas del gasto ante el Plenario en el informe anual.
- Base III. La oficina técnica de la Sindicatura incorpora dos secciones especiales:
 - Sección de atención directa y personalizada a los niños y niñas y adolescentes
 - Sección de investigación de denuncias por malas praxis administrativas
- Base IV. La Sindicatura tiene plena capacidad supervisora e investigadora, y actúa con independencia del Gobierno y de la Administración municipal, y se reconoce a la institución la libertad de acceso a los servicios y equipamientos, archivos y aplicativos informáticos municipales, sin perjuicio del deber de confidencialidad cuando corresponda; así mismo, puede pedir la comparecencia del personal del Ayuntamiento para informar en los asuntos objeto de investigación.
- Base V. El ejercicio de la función defensora comprende la potestad de asesoramiento en las alegaciones de toda persona interesada en un procedimiento administrativo, y el apoyo en los recursos de alzada, de reposición y, si procede, extraordinario de revisión. En estos casos, así como cuando se emita una recomendación de revisión de oficio, el concejal o concejala competente tendrá que emitir un pronunciamiento expreso.
- Base VI. Se dispondrá de protocolos de intervención conjunta con la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, el Defensor del Pueblo y otros síndicos locales. También se preverá –sin perjuicio de la propia independencia– la cooperación con

otras instituciones públicas y privadas en actividades de interés general vinculadas al contenido de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Título IV CLASIFICACIÓN Y RELACIÓN DE LAS INTERVENCIONES

CLASIFICACIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN 2014

TIPOS DE TRAMITACIÓN	Total
Resoluciones	661
Asesoramiento técnico-jurídico	982
Actuaciones de oficio	38
TOTAL	1.681

Consultas y asesoramientos generales	1.504
--------------------------------------	-------

TOTAL	3.185
--------------	--------------

PERSONAS QUE SUSCRIBEN LAS QUEJAS	6.659
--	--------------

CLASIFICACIÓN POR TEMAS (Sobre 1.681)

HÁBITAT URBANO	Número de quejas	Porcentajes
Vivienda y dignidad	150	26,9 %
Urbanismo y ciudad	295	52,9 %
Medio ambiente	113	20,2 %
TOTAL	558	100 %

CALLE Y CONVIVENCIA	Número de quejas	Porcentajes
Transporte público y circulación	242	50,6 %
Libertad cívica y seguridad ciudadana	141	29,5 %
Accesibilidad y movilidad personal	26	5,5 %
Uso y mantenimiento del espacio público	69	14,4 %
TOTAL	478	100 %

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Número de quejas	Porcentajes
Atención al público y participación ciudadana	50	12,8 %
Procedimientos administrativos	44	11,2 %
Actividad económica	67	17,1 %
Hacienda municipal	57	14,5 %
Función pública	174	44,4 %
TOTAL	392	100 %

PERSONAS Y SOCIEDAD	Número de quejas	Porcentajes
Servicios sociales	85	47,5 %
Ciudadanía, vecindad e inmigración	9	5,0 %
Salud	13	7,3 %
Educación y deporte	72	40,2 %
TOTAL	179	100 %

OTROS	74
-------	----

EXPEDIENTES CERRADOS CON DECISIÓN		
DECISIÓN	Número de expedientes	Porcentajes
Estimados	426	53,8 %
Estimados en parte	215	27,2 %
Desestimados	120	15,2 %
Desistidos, sobreseídos, cerrados	30	3,8 %
TOTAL	791	100 %

EXPEDIENTES EN TRÁMITE	190
-------------------------------	-----

QUEJAS PRESENTADAS SEGÚN EL DISTRITO DE RESIDENCIA

DISTRITO	Número de quejas	Porcentajes
Ciutat Vella	229	13,7 %
Eixample	158	9,4 %
Sants-Montjuïc	147	8,8 %
Les Corts	31	1,9 %
Sarrià - Sant Gervasi	45	2,7 %
Gràcia	58	3,4 %
Horta-Guinardó	46	2,7 %
Nou Barris	88	5,2 %
Sant Andreu	105	6,2 %
Sant Martí	132	7,8 %
Otros municipios	122	7,2 %
Sin identificar	520	30,9 %

ÓRGANO AFECTADO

Distrito de Ciutat Vella	95	5,7 %
Distrito del Eixample	55	3,3 %
Distrito de Sants-Montjuïc	62	3,7 %
Distrito de Les Corts	4	0,2 %
Distrito de Sarrià - Sant Gervasi	16	0,9 %
Distrito de Gràcia	24	1,4 %
Distrito de Horta-Guinardó	16	0,9 %
Distrito de Nou Barris	13	0,8 %
Distrito de Sant Andreu	35	2,1 %
Distrito de Sant Martí	39	2,3 %
Área de Presidencia, Régimen Interior, Seguridad y Movilidad	365	21,8 %
Área de Economía, Empresa y Ocupación	218	13,0 %
Área de Hábitat Urbano	111	6,6 %
Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deporte	24	1,4 %
Área de Cultura, Conocimiento, Creatividad e Innovación	1	0,1 %
Instituto Municipal de Personas con Disminución	3	0,2 %
Instituto Municipal de Parques y Jardines	11	0,6 %
Instituto Municipal de Cultura	4	0,2 %
Instituto Municipal de Informática	2	0,1 %
Instituto Municipal de Hacienda	141	8,4 %
Instituto Municipal de Mercados	4	0,2 %
Instituto Barcelona Deportes	3	0,2 %
Instituto Municipal del Paisaje Urbano	1	0,1 %
Instituto Municipal de Servicios Sociales	56	3,3 %
Instituto Municipal de Urbanismo	4	0,2 %
Área Metropolitana del Transporte	16	0,9 %
Autoridad del Transporte Metropolitano	15	0,9 %
Consortio de Educación	47	2,8 %
Consortio de la Vivienda	92	5,5 %
Consortio de Servicios Sociales	5	0,3 %
Consortio Sanitario	7	0,4 %
Otras entidades	27	1,6 %
No competencias	165	9,8 %

COMPARATIVA DE QUEJAS

	2010	2011	2012	2013	2014
TIPOS DE TRAMITACIÓN					
Resoluciones	362	476	416	737	662
Asesoramientos técnico-jurídicos	449	571	702	994	981
Actuaciones de oficio	12	23	19	19	38
TOTAL	823	1.070	1.137	1.750	1.681

Consultas y asesoramientos generales	690	706	774	820	1.504
--------------------------------------	-----	-----	-----	-----	-------

TOTAL	1.573	1.776	1.911	2.570	3.185
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

PERSONAS QUE SUSCRIBEN LAS QUEJAS	1.780	2.346	3.230	3.741	6.659
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

