



INFORME AL PARLAMENT 2004

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: juliol 2005

Informe al Parlament 2004

ISBN: 84-393-6835-6

Dipòsit legal: B-36324-2005

Impressió: Tallers Gràfics Hostench S.A.

Preimpresió: Rauter

Imprès sobre paper ecològic

Disseny: America Sanchez

Foto portada: Jordi Canyameres

INFORME AL PARLAMENT 2004

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

ÍNDIX GENERAL

PRESENTACIÓ	9
PRIMERA PART	11
PREÀMBUL	11
1. Introducció	13
2. Estructura i contingut de l'informe anual	13
3. Actuacions destacades en defensa dels drets	13
1. Col·lectius amb especial necessitat de protecció	14
2. Drets socials i principis rectors de l'actuació dels poders públics	16
3. Altres drets constitucionals i estatutaris	18
4. Desplaçaments pel territori	20
5. Dades destacades de l'any 2004	20
6. Altres activitats de la institució	21
7. Alguns aspectes organitzatius a destacar	22
ACTIVITATS DE DEFENSA DELS DRETS DE LES PERSONES	25
1. L'ACTIVITAT DE LA INSTITUCIÓ PER ÀREES	25
1. Administració general	27
1.1. Procediment administratiu	28
1. Introducció	28
2. Impuls de les noves tecnologies en l'activitat administrativa. La notificació dels actes administratius per mitjans telemàtics	28
3. L'accés a la informació administrativa	30
4. L'accés a la informació administrativa en el marc d'un procediment sancionador. La posició jurídica del denunciant	31
5. La fermesa en via administrativa de les sancions de trànsit: un requisit d'execució ineludible	31
6. La reiteració de notificacions de provisió de constrenyiment	32
7. Algunes consideracions en matèria de subvencions	32
1.2. Funció pública	34
1. Introducció	34
2. L'accés a la funció pública	35
3. El dret a la conciliació de la vida familiar i laboral	38
4. L'assetjament moral o psicològic a la feina	39
5. Seguiment d'actuacions anteriors	40
1.3. Contractació administrativa, responsabilitat patrimonial i expropiació forçosa	41
1. Introducció	41
2. Contractació administrativa	41

1.4. Responsabilitat patrimonial de l'administració	43
1. Reclamacions per danys patits en instal·lacions municipals gestionades per un concessionari	43
2. Expropiació forçosa	43
1.5. Participació ciutadana	44
1. Introducció	44
2. Dret d'accés a la informació municipal	45
3. Obstacles al dret de participació dels grups de l'oposició municipal en els mitjans de comunicació de titularitat municipal	46
4. Sobre els imports de les retribucions i indemnitzacions que han de percebre els càrrecs electius municipals	46
5. Qüestions electorals	47
2. Consum	51
1. Introducció	52
2. Els telèfons d'informació 012 i 010 de la generalitat i l'ajuntament de barcelona. Valoració del seu contingut i cost	52
3. La qualitat del subministrament elèctric	54
4. La regulació del servei municipal de subministrament d'aigua a domicili	57
3. Immigració	61
1. Introducció	62
2. Disfuncions en la gestió dels expedients en matèria d'estrangeria	62
3. Algunes alternatives al reglament de desenvolupament de la llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a espanya i la seva integració social	64
4. Ordenació del territori	69
4.1. Habitatge	70
1. Introducció	70
2. L'accés a l'habitatge	70
3. Conservació habitatges	73
4.2. Urbanisme	75
1. Introducció	75
2. La incidència de la manca d'actuació planificadora de l'administració en el patrimoni dels administrats	76
3. La gestió urbanística	77
4. La disciplina urbanística	78
4.3. Medi ambient	80
1. Introducció	80
2. La protecció contra la contaminació acústica	80
3. El llarg camí de l'adequació de les activitats industrials i comercials a la nova normativa en matèria de medi ambient	82
4. Sobre pudors i ferums	83
5. De la protecció dels drets de les persones davant les molèsties causades pels animals	85
6. Maltractaments als animals	85
5. Sanitat	87
1. Introducció	88
2. Dret a les prestacions del sistema sanitari. Universalització de l'assistència sanitària	88
3. Llistes d'espera i atenció mèdica privada. Reintegrament de despeses	90
4. Drogodependències	91
5. Salut pública i tabac	92
6. Drets en relació amb la salut i l'assistència sanitària	92
7. Responsabilitat patrimonial extracontractual de l'administració sanitària	93

8. Reforma de l'atenció primària de la salut	94
8.1. Igualtat de tracte en l'atenció per part dels metges	94
8.2. Reestructuració d'una Àrea Bàsica de Salut (ABS) per a l'atenció als usuaris durant les nits i els dies festius en poblacions sense metge	94
9. Malalties: síndrome de la fatiga crònica i fibromiàlgia	95
10. Salut mental. Proposta de modificació legal i presumpte restricció de drets del malalt	96
6. Seguretat ciutadana i justícia	99
6.1. Forces de seguretat	100
1. Introducció	100
2. La proporcionalitat en l'actuació de les forces de seguretat	100
6.2. Administració de justícia	101
1. Introducció	101
2. Lentitud judicial i mancances del registre civil	102
3. Col·legis professionals	103
6.3. Serveis penitenciaris	104
1. Introducció	104
2. Massificació a les presons	105
3. Treball formatiu	109
4. Preparació per a la vida en llibertat	109
5. Funcionaris	109
6. Interns	110
7. Atenció sanitària als interns	110
7. Serveis socials	111
1. Introducció	112
2. Gent gran: serveis i recursos	112
3. Discapacitats	113
4. Situacions de pobresa	115
Estudi monogràfic: Els maltractaments a la gent gran	116
1. Introducció	116
2. Definició de maltractament a la gent gran	117
3. Factors de risc del maltractament. Mesures de prevenció i actuació	117
4. La protecció jurídica en el maltractament	119
5. Valoració final	120
8. Treball i pensions	121
8.1. Treball i Pensions	122
1. Introducció	122
2. Limitacions del dret al treball, prestacions socials i prejubilació	122
3. Persones amb dificultats d'inserció laboral i empreses d'inserció sociolaboral	124
4. Treball i conciliació amb la vida familiar	125
5. Riscos psicosocials. Assetjament moral i drets fonamentals	125
8.2. Seguretat social i pensions especials	126
1. Introducció	126
2. Les minses pensions de viduïtat. Víncle matrimonial i mestresses de casa	127
3. Les dificultats en l'accés a les prestacions	129
4. Pensions especials d'amnistia	130
9. Tributari	133
1. Introducció	134
2. La fiscalitat dels residus sòlids urbans	134

3. Impost sobre successions i donacions	137
4. El recàrrec sobre l'impost de béns immobles, una de les formes de finançament de l'entitat metropolitana del transport, qüestionat pels ciutadans	138
10. Universitats, normalització lingüística i cultura	141
10.1. Universitats	142
1. Introducció	142
2. L'accés a la universitat	142
3. El cost dels estudis universitaris	144
10.2. Normalització lingüística	145
1. Introducció	145
2. La llengua emprada als assentaments dels registres civils a catalunya	146
3. L'ús del català als jutjats	148
4. L'ús del català a les empreses prestadores de serveis públics	149
5. El català a l'administració perifèrica de l'estat. L'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT)	149
11. Infants i adolescents	151
11.1. Introducció	152
1. Infants i adults com a promotors de queixes	152
2. Qüestions prèvies	152
3. Noves i velles insuficiències	153
11.2. Intervencions en l'àmbit de la infància durant l'any 2004	153
1. Dret efectiu a l'educació i igualtat d'oportunitats	154
2. Infants i adolescents desemparats	160
3. Infància i conflictes en el grup familiar	165
4. Transgressions, confrontacions i violències en contextos adolescents i joves	167
11.3. Noves realitats que afecten la infància: televisió i noves tecnologies	168
2. L'ACTIVITAT DE LA INSTITUCIÓ EN XIFRES	171
Introducció	173
1. Dades generals d'actuacions registrades en el 2004	176
2. Característiques dels expedients	208
3. El Servei d'Informació al Ciutadà (SIC)	218
3. LLISTA D'ADMINISTRACIONS NO COL-LABORADORES	223
Introducció	225
1. Expedients arxivats per manca de resposta a les peticions d'informació	226
2. Expedients arxivats per resposta insuficient, que no ha estat completada	228
3. Expedients arxivats com a no acceptats presumptament, atesa la manca de resposta a les consideracions del síndic	229
DESPLAÇAMENTS PEL TERRITORI	233
RELACIONS AMB EL PARLAMENT DE CATALUNYA	241
1. Presentació d'informes extraordinaris	243
2. Presentació de l'informe anual	243
3. Compareixences informatives del síndic de greuges davant la comissió de relacions amb el síndic de greuges del parlament de catalunya	243

SEGONA PART	245
ALTRES ACTIVITATS DE LA INSTITUCIÓ I ASPECTES ORGANITZATIUS	245
1. RELACIONS AMB ALTRES INSTITUCIONS	247
A. Relacions amb altres ombudsmen	247
Introducció	247
1. Relacions dins l'àmbit estatal	247
2. Relacions institucionals dins l'àmbit internacional	249
B. Activitats de cooperació del síndic de greuges	251
Introducció	251
1. Activitats de cooperació als balcans	251
2. Conferència internacional amb motiu de l'aprovació de la llei de l'ombudsman a Turquia	255
3. Contribució a la consulta pública sobre la creació de l'Agència Europea de Drets Fonamentals	256
2. ACTIVITATS DE DIFUSIÓ DE LA TASCA DEL SÍNDIC DE GREUGES	257
2.1. Curs sobre el Síndic de Greuges de Catalunya a la UAB	257
2.2. Cicle de jornades commemoratives del 20è aniversari de la llei del Síndic de Greuges	257
2.3. La Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania	257
3. ASPECTES ORGANITZATIUS I CONVENIS	259
1. Organització	259
2. Convenis	261

PRESENTACIÓ

És per a mi un gran honor i a l'ensem, una gran responsabilitat presentar davant del Parlament de Catalunya l'Informe del Síndic de Greuges de l'any 2004. Ho faig amb la consciència que aquest document reflecteix un any de transició entre la tasca desenvolupada pel meu antecessor, Anton Cañellas, i per mi mateix a partir del dia 1 de juliol, quan em va elegir aquella Cambra.

De bell antuvi vull subratllar que aquest treball té al darrere el mèrit d'un conjunt de professionals responsables, a tots els nivells, de les activitats del Síndic. He de dir que he trobat un conjunt de persones de vàlua i dedicació, i que estic orgullós de les incorporacions, de les persones que han acceptat formar part del meu equip, des de l'adjunta i l'adjunt per als drets dels infants fins a la resta de l'actual direcció. Crec que tot això redundarà en benefici de la defensa i millora dels drets de les persones a Catalunya.

Malgrat ésser una etapa del Síndic encavallada sobre dos titulars, m'agradaria indicar que en aquests primers sis mesos sota la meua responsabilitat començo a aplicar les línies d'actuació per a aquest període de mandat exposades en la meua compareixença parlamentària del mes de setembre de 2004. La primera d'elles era fer més propera i coneguda la institució, amb l'objecte de millorar la tasca de defensa dels drets que m'ha estat encomanada. Amb aquesta finalitat he incorporat la figura del Director de Comunicació. També, hem donat les primeres passes per eixamplar i aprofundir el camp dels drets, un exemple de les quals és l'estudi endegat per explorar les possibilitats d'intervenir en el serveis d'interès general prestats per operadors privats. Hem iniciat un nou diàleg amb les administracions perquè entenguin que cal escoltar més, donar respostes més transparents i amb major celeritat, i perquè vegin en el Síndic un col·laborador. Hem proposat al Parlament, especialment a les diputades i diputats de la Comissió del Síndic, que es corresponsabilitzin més activament amb la nostra tasca i que, per exemple, ens ajudin en el seguiment i control de compliment de les resolucions formulades a fi de millorar les administracions a Catalunya i la garantia dels drets de les persones. A més, hem començat les reformes de modernització i enfortiment dels serveis del Síndic, tasca per a la qual hem demanat més mitjans, si bé estem a l'espera d'aconseguir un espai més gran per a l'atenció a les persones.

Tot seguit, en el preàmbul d'aquest Informe, s'expliquen els continguts i els canvis sistemàtics que hem fet per a la seva elaboració i presentació a fi que els qui el consultin puguin conèixer millor la tasca del Síndic si els és de major utilitat per a les seves funcions. Però voldria assenyalar com un dels temes cabdals que travessa tot l'Informe -i que de ben segur inspirarà el treball del Síndic durant els propers anys-, l'afany per contribuir a reforçar el dret de les persones i d'un país, com el nostre, a una Bona Administració. Aquest és un dret recollit al Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa, fa molt poc votat positivament en referèndum pel cos electoral de l'Estat espanyol. Voldríem que les exigències d'informació, participació, transparència, bona gestió i responsabilitat davant els ciutadans fossin cada vegada més presents en les nostres administracions. Per això, el Síndic es compromet a ser un més en l'esforç col·lectiu per fer del nostre sistema democràtic un marc de convivència i benestar per a tothom.

Rafael Ribó
Síndic

PREÀMBUL

1. INTRODUCCIÓ	13
2. ESTRUCTURA I CONTINGUT DE L'INFORME ANUAL	13
3. ACTUACIONS DESTACADES EN DEFENSA DELS DRETS	13
1. Col·lectius amb especial necessitat de protecció	14
2. Drets socials i principis rectors de l'actuació dels poders públics	16
3. Altres drets constitucionals i estatutaris	18
4. DESPLAÇAMENTS PEL TERRITORI	20
5. DADES DESTACADES DE L'ANY 2004	20
6. ALTRES ACTIVITATS DE LA INSTITUCIÓ	21
7. ALGUNS ASPECTES ORGANITZATIUS A DESTACAR	22

1. INTRODUCCIÓ

L'informe anual que presenta el Síndic de Greuges de Catalunya reflecteix l'activitat de la institució durant l'any 2004. Aquest ha estat un any de canvi en el titular de la institució. El senyor Anton Cañellas va finalitzar el seu mandat el mes de febrer de 2004, i va continuar en funcions fins al 30 de juny, quan el senyor Rafael Ribó va esdevenir el nou Síndic de Greuges de Catalunya l'1 de juliol. Això ha significat que durant els sis primers mesos de l'any 2004, la institució va estar dirigida pel Síndic Anton Cañellas, i els sis restants pel Síndic Rafael Ribó.

Per aquest raó, podríem dir que si l'any 2004 és un any de transició, l'informe anual també està marcat per aquesta circumstància. És a dir, partim d'una realitat i forma d'actuació consolidada, però s'introdueixen ja alguns canvis en l'estructura i el contingut de l'informe.

En els apartats següents explicarem, en primer lloc, de forma succinta, aquesta nova estructura. En segon lloc, farem esment de les actuacions més rellevants de l'any 2004 en relació amb els drets dels ciutadans. Finalment, en un tercer apartat, destacarem aquelles actuacions de rellevància dutes a terme per la institució no directament vinculades a la tramitació de queixes.

2. ESTRUCTURA I CONTINGUT DE L'INFORME ANUAL

Quant al seu contingut l'informe respon a allò exigint per l'article 30 de la Llei del Síndic de Greuges, és a dir, informa del nombre, contingut de les queixes i actuacions d'ofici i l'activitat desplegada per la institució. A més a més, també dóna coneixement d'altres activitats que la pràctica dels diversos anys de la institució ha anat consolidant i que, si bé no estan directament connectades amb la resolució de queixes dels ciutadans, si que, de forma més o menys directa, poden contribuir a la millora dels drets dels ciutadans en sentit general.

Pel que fa a la seva estructura, l'informe es divideix en dues parts i un annex.

La primera part recull tota l'explicació de l'activitat desplegada per la institució a partir de les queixes presentades o les actuacions d'ofici iniciades pel mateix Síndic de Greuges, així com també la resposta obtinguda de l'Administració afectada i les resolucions emeses per la institució. Aquesta explicació es divideix en les àrees materials en què funcionalment la institució distribueix la seva tasca diària, sens perjudici de la transversalitat d'aquestes i la cooperació i coordinació interna que comporten.

Com a canvi més rellevant en relació amb els informes d'exercicis anteriors, aquest any no es fa una explicació detallada de queixes concretes, sinó que a cada àrea es dedueixen i sintetitzen els problemes plantejats per les diferents persones que s'han adreçat al Síndic de Greuges o les actuacions que ha iniciat d'ofici. Per tant, aquest seria el nucli de l'informe, l'explicació de l'activitat de la institució en què es recull els problemes més importants que s'han produït en el funcionament de les administracions públiques, els suggeriments i recomanacions efectuats pel Síndic de Greuges i l'acceptació o no per part de les administracions implicades. Aquesta informació s'ha acompanyat de cites d'expedients de queixes i actuacions d'ofici de la institució, que il·lustren i exemplifiquen la temàtica plantejada. Aquests expedients poden consultar-se en el CD-ROM que acompanya aquest informe si han donat lloc a resolució del Síndic, CD-ROM que recull la base de dades de totes les resolucions de la institució*.

També s'afegeix una estadística específica de cada àrea material, en què es dóna compte del nombre de queixes, consultes i actuacions d'ofici registrades l'any 2004, dels expedients finalitzats i del grau d'acceptació de les consideracions del Síndic.

Aquest primer apartat inclou també el comentari i l'explicació de les visites a diferents parts del territori. Així mateix, es recull la relació d'aquelles administracions que, amb major o menor grau, han incomplert el mandat legal de donar resposta als requeriments del Síndic de Greuges.

Finalment, es fa referència a les relacions amb el Parlament. El Síndic ha informat ordinàriament de la seva actuació a través de compareixences en la Comissió de relacions amb el Síndic de Greuges, o a través de la presentació d'informes extraordinaris, informació que ja ha estat presentada a la Cambra.

La segona part de l'informe recull un altre tipus d'actuacions independents no connectades directament amb la resolució de queixes o expedients d'ofici. Així, s'inclouen les relacions del Síndic de Greuges amb altres institucions, l'activitat de cooperació i les activitats de difusió de la institució. Finalment, aquesta segona part també inclou una explicació de l'organització de la Institució, fent especial referència als canvis introduïts.

3. ACTUACIONS DESTACADES EN DEFENSA DELS DRETS

El Síndic de Greuges duu a terme les seves actuacions de defensa de drets majoritàriament a partir de la resolució de queixes presentades pels ciutadans. Ara bé, si coneix l'existència de situacions en les quals pugui donar-se una vulneració d'un dret, actua d'ofici, conforme a la seva Llei. Aquestes actuacions

* Totes les resolucions consultables al CD estan marcades amb les lletres CD.

d'ofici, com es desprèn de l'estadística, són quantitativament molt inferiors a les queixes, si bé és pretén incrementar-ne el nombre a fi d'abordar els problemes de col·lectius desfavorits, és a dir, sectors de la població que requereixen una atenció prioritària però que no s'apropen a la institució. Així doncs, l'any 2004 s'ha incrementat el nombre d'actuacions d'ofici i la pretensió és reforçar-les en els propers anys. El mateix pot dir-se de la funció de promoció normativa del Síndic de Greuges, amb què la incidència de la institució en la protecció dels drets passa del general al particular, la qual es pretén potenciar i que també se n'ha incrementat l'ús durant l'any 2004. Fetes aquestes consideracions de caràcter general, passem a destacar algunes de les actuacions del Síndic de Greuges en defensa dels drets de les persones.

1. COL·LECTIUS AMB ESPECIAL NECESSITAT DE PROTECCIÓ

• Col·lectius desfavorits i serveis socials

Hi ha certs col·lectius especialment necessitats que requereixen de forma prioritària accedir als serveis socials: la gent gran, el col·lectiu de discapacitats i les persones en situació de pobresa extrema.

Un element comú en moltes situacions que ens arriben és l'escassetat de recursos i les limitacions pressupostàries, que condicionen directament un sistema de serveis socials en fase de reorganització i disseny, materialitzats en una propera llei de serveis socials. En la mesura que no es finalitza aquest procés, el Síndic entén que cal articular mesures provisionals que permetin pal·liar les situacions més extremes amb el màxim de celeritat i eficàcia possible.

El col·lectiu de gent gran ens presenta, en un nombre elevat de queixes, situacions relatives a manca de places, ja sigui de servei d'atenció domiciliària, de centre de dia o de centre residencial. S'observa que els recursos dirigits a la gent gran són considerablement inferiors a la seva demanda, per la qual cosa cal un major ajustament.

Atesa l'especial atenció que mereix aquest col·lectiu, hem inclòs en l'informe anual un estudi sobre els maltractaments a la gent gran, amb la finalitat d'iniciar una aproximació al tema i d'abordar-lo en el futur amb més profunditat, amb la incorporació de l'estudi empíric de la realitat social analitzada. L'objecte de l'estudi és definir aproximativament el concepte de maltractament i començar a valorar les possibles línies d'actuació.

La manca de places en centres residencials és comuna també al col·lectiu de discapacitats. El Síndic recomana un augment de places, que a la vegada estiguin dotades de serveis més especialitzats per tractar les

heterogeneïtats del col·lectiu. Qüestions relatives a barreres arquitectòniques i urbanístiques de l'edificació i el transport també ens han arribat a la Institució, fet que condiciona la discriminació de moltes persones discapacitades.

Pel que fa a les situacions de pobresa, s'ha pogut constatar el creixent nombre de perfils diferents que s'engloben en les anomenades bosses de pobresa. Un mercat laboral precari i les dificultats d'accedir a l'habitatge acostumen a ser dues constants en la majoria d'aquestes situacions, que originen una manca de suficiència econòmica, que sovint se suma a un sistema de prestacions molt limitat.

• Dones i situacions de violència

Les característiques específiques que planteja el greu problema de la violència contra les dones –la seva ocultació inicial, la intervenció judicial a partir que aflora a la llum, entre altres– determina que no són supòsits que ens arribin a instància de les mateixes afectades. Ara bé, atesa l'entitat del problema i l'afectació física i psíquica directa als drets de les persones que comporta, el Síndic ha obert una sèrie d'actuacions d'ofici dirigida a visitar els centres d'acolliment de dones maltractades que habilita l'Administració, i reprèn, així, una actuació que va realitzar durant l'any 2002 per comprovar si s'ajusten a les necessitats de les víctimes i si s'han corregit les mancances que el Síndic va advertir.

• Infants i adolescents en situació de desprotecció

Un dels àmbits sobre els quals el Síndic de Greuges ha prestat més atenció han estat les situacions d'internament dels menors. Així, en alguns casos s'ha fet palès la necessitat de revisar les situacions d'internament d'alguns menors, així com també altres que posen de manifest les disfuncions derivades de descoordinacions territorials o manca d'efectivitat en les relacions entre els sistemes de serveis socials, d'atenció a la infància i de protecció.

El Síndic ha iniciat una actuació d'ofici per visitar aquells centres residencials que per la seva dimensió tenen més dificultats per atendre els infants i adolescents de forma personalitzada.

Algunes queixes han posat de manifest actuacions protectores poc adequades per a l'interès de l'infant, com ara el retard en l'estudi de les situacions personals dels infants i adolescents amb situacions socials i familiars d'alt risc, la impossibilitat d'oferir recursos i ajudes que evitin la separació dels infants de les seves famílies, la separació dels germans en diferents centres, la permanència innecessàriament llarga de menors en els centres d'acolliment per a l'estudi de la seva situació i presumptes tractes inadequats en algun centre residencial. També s'han plan-

tejat problemes en els processos d'acollida parcial i la separació de l'infant de la seva família biològica quan posteriorment l'infant ha de tornar amb aquesta. Atès que la Generalitat ha anunciat que reformarà la llei reguladora, el Síndic seguirà aquest procés per proposar mesures regulatives si ho considera oportú.

Altres dificultats han estat les plantejades per la utilització d'infants per a la mendicitat. El Síndic ha plantejat a les institucions competents la necessitat d'endegar un pla especial d'eradicació de la mendicitat amb infants i d'intervenció educativa, així com també actuacions que vagin més enllà de la dissuasió, amb les quals s'articulin formes d'intervenció específica i proactiva des dels serveis socials.

Altres situacions relatives als infants i adolescents menors han estat objecte d'atenció per part del Síndic de Greuges. Algunes deriven de la seva condició de ser menors no acompanyats que han viscut un procés migratori i de la seva repatriació, situació respecte de la qual durant l'any 2004 s'han succeït diversos canvis, com ara la derogació de la Instrucció 3/2003 sobre la seva repatriació per part del nou Fiscal General de l'Estat. Recentment hem obert una nova actuació d'ofici relativa a la situació d'aquests menors que romanen en el territori, amb l'objectiu de fer el seguiment de les seves circumstàncies i de la resposta de l'Administració a les seves necessitats.

Finalment, destaquem que un grup de queixes i actuacions han estat relacionades amb dificultats i tensions que apareixen en la convivència diària entre adolescents en entorns escolars o més enllà de l'escola. L'actuació del Síndic ha estat centrada a urgir la intervenció de l'Administració per adoptar les mesures necessàries, a més a més de demanar la informació pertinent en els casos concrets.

• Immigrants i Administració pública

L'any 2004 el Síndic de Greuges s'ha ocupat àmpliament d'un problema que, malgrat tenir caràcter procedimental, incideix de forma molt directa en els drets dels immigrants, com és la gestió administrativa dels documents que han de tenir els immigrants per viure i treballar a Catalunya. També hem volgut incidir de forma més general en la garantia dels drets dels immigrants a través de les propostes de reforma del Reglament d'estrangeria.

El problemes més importants que es plantegen són els endarreriments extraordinàriament exagerats i els problemes en els procediments de presentació de sol·licituds. Aquesta circumstància és causant de situacions d'inseguretat i inestabilitat de la seva estada i provoca, almenys parcialment, increment de les taxes d'irregularitat.

En relació amb algunes de les queixes plantejades, quan aquestes presentaven urgència, el Síndic les ha pogut resoldre en posar a l'abast del promotor els mitjans de contacte amb l'Administració competent amb la finalitat de resoldre amb caràcter immediat l'afer exposat. Ara bé, atesa la competència de l'Administració estatal, en altres casos les queixes plantejades sobre aquesta matèria s'han tramès al Defensor del Poble, com ara les relacionades amb l'actuació consular o del ministeri competent, sens perjudici que, per garantir la millor defensa dels drets de les persones afectades i atesa la més gran proximitat del Síndic de Greuges amb els afectats, fem algunes consideracions a la Institució estatal sobre el problema plantejat.

Una segona actuació destacada del Síndic en relació amb l'estrangeria ha estat l'anàlisi exhaustiva del recentment publicat Reglament d'estrangeria, abans de la seva aprovació, i la manifestació d'un seguit d'observacions en relació amb aspectes tant processals com substantius de l'articulat d'aquest text normatiu.

La Institució valora positivament el diàleg obert per l'executiu estatal amb els sectors implicats durant el procés d'elaboració del projecte, els esforços per reforçar les vies d'entrada regular i la concreció de certs conceptes jurídics indeterminats, encara que en aquest darrer camp queda molt camí per recórrer, atès que són freqüents els conceptes legals que resten massa oberts.

Tanmateix, el Síndic de Greuges considera mereixedors de crítica certs aspectes del Reglament relacionats amb les competències de la Generalitat i dels ens locals, concretament alguns de referents a la configuració dels processos de l'anomenada "regularització extraordinària" i de la "regularització" a través dels permisos d'arrelament. Malauradament, aquests problemes s'estan materialitzant actualment un cop obert el procés de regularització.

Pel que fa al tractament dels menors, destaquem que si bé el text proposa una atenció més detallada i sistemàtica a la situació especial d'aquest col·lectiu, en realitat no s'han alterat els elements fonamentals que fins avui han marcat l'actuació de l'Estat en aquest àmbit, no sempre d'acord amb les finalitats de protecció del menor, com ara en qüestions com la seva repatriació.

• Drets dels interns en centres penitenciaris

En matèria de serveis penitenciaris hem de destacar l'actuació d'ofici duta a terme pel Síndic de Greuges a través de la visita de tots els centres penitenciaris de Catalunya. L'objectiu és conèixer a fons la realitat penitenciària. Sens perjudici de fer una anàlisi més detallada en un futur informe, ja s'han detectat alguns problemes que volem destacar en l'informe anual que es presenta al Parlament.

En primer lloc, no per conegut ha de deixar de cridar-se l'atenció del problema de la massificació de les presons, fet que posa en evidència la necessitat de crear nous centres penitenciaris d'acord amb uns criteris més adequats a la finalitat de la reinserció, i de corresponsabilitzar tota la societat a fi de prendre un compromís amb la població penitenciària. Aquesta massificació implica un deteriorament tant dels espais com de les relacions que s'hi desenvolupen, i limiten considerablement les activitats de rehabilitació i formació.

També hi ha qüestions a resoldre en la preparació per a la llibertat a càrrec dels serveis socials penitenciaris, que haurien de fer un seguiment acurat del reclus fins que gaudeixi efectivament de la llibertat, i en els recursos personals dels centres penitenciaris, a fi que l'increment de la població reclusa no minvi la seguretat interna ni la implicació que els professionals penitenciaris han de mantenir amb els interns.

2. DRETS SOCIALS I PRINCIPIS RECTORS DE L'ACTUACIÓ DELS PODERS PÚBLICS

• Dret a l'educació

En matèria d'educació en l'àmbit no universitari, de l'actuació del Síndic de Greuges cal destacar tres temes diversos.

En primer lloc, el Síndic de Greuges s'ha pronunciat sobre els problemes que planteja l'educació de 0-3 anys. Aquest nivell educatiu es troba amb problemes derivats de la gran demanda de places de llar d'infants, la manca de recursos per a aquesta etapa educativa i la consegüent necessitat de les administracions de racionalitzar els recursos per garantir el dret a la major part dels ciutadans. Un altre element a tenir en compte és la manca de regulació del sector que ha fet proliferar tot tipus de centres i l'ha deixat amb nivells molt baixos d'inspecció. El Síndic ha recomanat a les administracions implicades tant la necessitat que l'aplicació del model sigui precedida d'una avaluació objectiva i rigorosa, i la urgència d'una regulació d'aquesta etapa educativa que garanteixi el caràcter educatiu i la qualitat de les llars d'infants, així com també estendre l'actuació de la inspecció educativa. Aquestes actuacions han de fer front a les greus mancances que es donen en aquesta etapa educativa arreu de Catalunya.

En segon lloc, es va analitzar el procés de matriculació i d'admissió d'alumnes en les escoles, i ens vam centrar en els empadronaments presumptament falsos amb la finalitat d'aconseguir l'accés a una determinada escola. En alguns casos, la intervenció del Síndic ha donat lloc a una investigació dels fets i que s'atenguessin els drets de la família perjudicada. En

tot cas, ha recomanat millores en la regulació del procés de matriculació i també una major coordinació entre les administracions implicades, a fi i efecte d'evitar aquestes pràctiques.

Finalment, pel que fa a la distribució de l'alumnat d'origen immigrant en les escoles, el Síndic ha constatat que, malgrat les millores introduïdes en la normativa, perduren les escoles amb un elevat grau de concentració d'alumnes immigrants. D'altra banda, també és conscient, i així ho ha manifestat, que una redistribució equilibrada de l'alumnat en els centres docents on es donin aquestes situacions requereix l'adopció de mesures d'aplicació progressiva.

• Drets en l'àmbit de la salut

En matèria sanitària, durant l'any 2004 hem realitzat una actuació d'ofici per proposar formalment al Defensor del Poble la universalització de la sanitat, ja que existeix un segment de la població que no pot accedir a l'assistència sanitària pública de forma gratuïta, al no estar donats d'alta o en situació assimilada a l'alta a la seguretat social i tenen recursos econòmics superiors, en còmput anual, al salari mínim interprofessional. Si bé aquest segment no és molt gran, la situació contravé el principi d'igualtat reconegut a la Constitució, per la qual cosa el Síndic ha efectuat la referida proposta.

Constitueix un problema endèmic de la sanitat pública les llistes d'espera que impedeixen l'accés a l'atenció sanitària quan el ciutadà ho considera necessari, i fa que molts ciutadans utilitzin i es paguin intervencions quirúrgiques en clíniques privades, fets que plantegen problemes amb posterioritat pel que fa al rescabament de despeses.

D'altra banda, algunes queixes han reobert la necessitat de recomanar als poders públics la creació de programes de prevenció, reinserció i readaptació dels drogaaddictes així com també els de conscienciació i solidaritat dels ciutadans. La convivència entre les persones que pateixen drogodependència i la resta de veïns ha provocat, en determinats casos, problemes d'inseguretat pública, fet que dificulta la compatibilitat dels dispositius assistencials i els recursos per als malalts. El Síndic ha demanat, en tot cas, a l'Administració la creació de nous centres per atendre les necessitats dels toxicòmans com a malalts i ampliar les possibilitats d'acolliment.

Finalment, volem destacar una actuació d'ofici iniciada en relació amb unes malalties concretes, la síndrome de la fatiga crònica i la fibromiàlgia. Davant de les queixes de ciutadans que les pateixen i que denuncien l'impossibilitat d'obtenir un tractament efectiu, el Síndic alerta, entre altres, de la necessitat d'adoptar les mesures oportunes per al seu tractament.

• Drets laborals i prestacions de la seguretat social

Enguany, s'ha continuat rebent queixes de ciutadans majors de quaranta-cinc anys, en atur i amb dificultats de reinserció al mercat de treball, els quals continuen necessitant suport i més ajudes de les administracions. Tampoc no s'ha resolt l'ocupació de persones amb risc de marginació, ni els problemes d'inserció dels discapacitats, tot i les bonificacions que tenen les empreses per contractar-ne. D'altra banda, es continuen incomplint les obligacions legals de reserva que tenen les empreses i administracions públiques, i no s'han produït avenços en aquest aspecte.

La precarietat laboral, amb una excessiva contractació temporal, l'escàs ús de la contractació a temps parcial i la difícil conciliació de la vida familiar i laboral, no ajuden a rebaixar la taxa d'atur, ni a fer que les dones, sobretot, puguin compatibilitzar el treball amb la maternitat. La taxa de temporalitat continua essent molt elevada i superior a la mitjana europea, la qual cosa afecta principalment dones i joves i, a més d'ignorar els drets de les afectades i afectats a una estabilitat en el treball, incideix en la precarització, en la formació i qualificació professionals, en la pèrdua de competitivitat de les empreses i, sobretot, en la salut en el treball i en els riscos laborals.

També en aquest àmbit, enguany s'han rebut queixes d'assetjament en el treball, amb motiu de baixes psicossocials i d'una inadequada protecció dels treballadors, per manca d'una regulació específica d'aquesta conducta.

Pel que fa a la seguretat social, el principal motiu de les queixes és degut a la minsa quantia de les prestacions econòmiques que reben els ciutadans de les pensions de la seguretat social. D'altra banda, la millora de les prestacions del règim especial dels treballadors per compte propi o autònoms s'ha reflectit, enguany, en l'absència de queixes d'aquest col·lectiu, la problemàtica del qual, per limitacions en l'acció protectora, havia motivat el Síndic a recordar, en diverses ocasions, la necessitat d'homogeneïtzar les prestacions dels diferents règims del sistema de seguretat social.

• Dret a l'habitatge

L'accés a l'habitatge constitueix un problema endèmic que afecta bona part de la població. Ara bé, els problemes més importants que arriben a la nostra institució han estat els de la gent gran que davant de situacions d'acabament del contracte de lloguer (per exemple per mort del titular amb el qual havien conviscut sense tenir dret a subrogació) no poden accedir fàcilment a un altre habitatge, situació especialment greu atesa la seva situació més vulnerable.

Davant d'aquesta situació, el Síndic constata, com en exercicis anteriors, l'escassetat d'habitatges tutelats per a gent gran, les llistes d'espera existents i la lentitud dels procediments d'adjudicació d'altre tipus d'habitatges previstos per a gent gran.

També s'han plantejat dificultats per obtenir ajuts per a la compra d'habitatges donada la diferència, cada cop més gran, entre el preu de mercat i el preu oficial marcat pel Govern, diferència que continua augmentant en la mesura que els preus de mercat s'incrementen a un ritme superior que el que l'Administració fixa en revisar els preus màxims de venda a efectes d'ajuts.

La manca de conservació dels edificis i la inactivitat de les administracions en aquest sentit també ha estat un problema plantejat a la institució. La major part dels supòsits es deriven per l'incompliment de les ordres d'execució d'obres, la manca d'eficàcia de les multes coercitives i la lentitud de les administracions competents davant d'aquest incompliment (a vegades per manca de recursos als municipis), quan s'hauria d'acudir directament a l'execució subsidiària si les obres afecten l'interès general o agilitar els tràmits d'execució forçosa. Aquesta funció de control i policia sobre les condicions d'habitabilitat dels habitatges és una garantia fonamental per preservar-ne l'adequació.

Altres situacions que cal remarcar són la necessitat d'intervenció de l'Administració en cas d'assetjament immobiliari, especialment respecte a persones grans que es troben amb un elevat grau de desprotecció i que han d'afegir, a la pressió moral que suporten, les rehabilitacions molestes dels edificis que no sempre tenen les llicències corresponents. En aquest cas l'Administració intervé però el transcurs de temps que ha de passar fa que igualment es continuïn vulnerant els drets.

• Aspectes de relació amb el medi natural

Agressions mediambientals

La major part d'agressions mediambientals que arriben al Síndic de Greuges deriven de la contaminació acústica, que es tradueix en pertorbacions a l'interior dels habitatges. La normativa sobre les característiques constructives de l'habitatge de cara a garantir un aïllament correcte és prou detallada i suficient, i els problemes es troben en el control del seu compliment. En canvi, hem constatat els problemes que planteja en la pràctica la manca de desenvolupament de la Llei de protecció contra la contaminació acústica aprovada el 2002, ja que ens trobem amb una situació d'incertesa a l'hora d'establir els valors i llindars de decibels a aplicar, així com també el règim disciplinari, situació que hauria de resoldre's al més aviat possible.

Un altre tipus de queixes plantejades en matèria mediambiental el genera la presència de pudors derivades per activitats pròpies de la indústria. En aquest àmbit hem de deixar constància de les dificultats d'objectivar les molèsties i d'establir mesures correctores per manca de regulació, en aquest cas tant legal com reglamentària. Aquest any ha estat la mateixa Administració local la que davant d'un problema mediambiental plantejat en el municipi ha demanat la col·laboració del Síndic per fer arribar aquesta constatació a les instàncies competents per realitzar aquesta regulació. Hem de destacar l'aprovació al Parlament de Catalunya d'una resolució que insta el govern a presentar un projecte de llei que adopti les mesures normatives necessàries per incloure la reducció de males olors com un dels elements a tenir en compte en les condicions generals de funcionament i els sistemes de prevenció de les activitats.

Urbanisme

Els problemes urbanístics que han arribat al Síndic de Greuges l'any 2004 deriven principalment de la situació dels propietaris que no poden exercir el dret d'edificar en les seves finques mentre l'Administració no compleixi les obligacions urbanístiques que li atribueix la llei o el planejament. Tot i que la normativa preveu uns límits temporals, en alguns casos la manca de recursos tècnics i econòmics en alguns ajuntaments dificulta o impedeix l'activitat planificadora. Aquesta lentitud de l'Administració produeix un perjudici patrimonial als propietaris.

Com en altres anys, s'han tornat a plantejar problemes per la regularització de les urbanitzacions nascudes als anys setanta, moltes vegades al marge de la llei i encara mancades de serveis.

Un problema molt present a la societat, com és la pressió al medi natural a partir de les actuacions urbanístiques, també ha arribat a la institució. Així, podem constatar una voluntat creixent de les persones a participar en l'ordenació urbanística dels municipis o de la zona on resideixen, i que manifesten en ocasions la seva disconformitat amb les actuacions planificades que impliquen una incidència en l'entorn natural.

3. ALTRES DRETS CONSTITUCIONALS I ESTATUTARIS

• Els drets lingüístics

Sobre el dret dels ciutadans de Catalunya a poder utilitzar la seva llengua pròpia en tots els àmbits, volem destacar les actuacions del Síndic de Greuges davant els incompliments de la normativa vigent en matèria de normalització lingüística pel que fa a l'ús del català en l'àmbit institucional, bàsicament en el judicial (registres civils i jutjats) i en el de l'Administració

perifèrica de l'Estat (Agència Estatal d'Administració Tributària, Tribunal Econòmic Administratiu i Prefectura d'Inspecció de Telecomunicacions), però també en el camp de l'activitat socioeconòmica.

Aquesta institució tampoc no ha estat al marge de les queixes respecte de la polèmica sobre la unitat de la llengua catalana i sobre la manca de reconeixement del català com a llengua oficial al catàleg de les llengües oficials del Parlament de la Unió Europea. El Síndic de Greuges entén la preocupació dels ciutadans en relació amb aquestes qüestions, però no pot sinó palesar que en tots dos casos ens trobem davant de qüestions que afecten moltes sensibilitats i respecte a les quals el vessant de la negociació política del Govern central excedeix l'àmbit de les competències de la institució. Això no obstant, hem donat trasllat al Defensor del Poble de les queixes plantejades.

Pel que fa a l'ús del català a institucions públiques, hem tramitat queixes relatives als impediments amb què es trobaven determinats jutges de pau a Catalunya a l'hora de fer assentaments en català al registre civils, davant la comminació a fer-los en castellà. Atès que la normativa aplicable xoca amb els drets reconeguts a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, ens vam adreçar al Departament de la Presidència perquè n'impulsés la modificació, actuació que va tenir efectes clarament positius. També, arran d'haver-nos adreçat a la presidenta del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya s'ha arribat a uns acords a la Sala de Govern de l'esmentat òrgan judicial també en el sentit de promoure accions per garantir l'ús normal del català en el Registre Civil.

• Drets de participació

Els drets de participació pública que han estat objecte de major atenció per part del Síndic de Greuges, a partir de les queixes rebudes, han estat els corresponents als càrrecs electius municipals en exercici de la seva funció de control de la gestió municipal. En aquests casos, el Síndic recorda a les parts en conflicte quin és el marc legal que regeix l'exercici del dret d'accés a la informació per part dels regidors municipals i fa les recomanacions oportunes pel que fa al seu compliment. D'altra banda, altres queixes fan referència a l'accés als mitjans de comunicació de titularitat municipal, malgrat la garantia introduïda amb la reforma legal de 2002.

El Síndic va rebre la queixa presentada pels comitès professionals i d'empresa dels mitjans públics de comunicació a Catalunya per posar de manifest la possible vulneració dels drets a la informació per part dels acords de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV), pels quals es fixaven els criteris a aplicar en relació amb els blocs electorals per a la cobertura de diversos processos electorals i, d'altra banda, per la pràctica cada cop més estesa dels par-

tits polítics consistent a impedir l'accés de les càmeres de televisió als recintes públics on s'organitzen els actes de campanya, i oferir en canvi el senyal de comunicació que ells mateixos elaboren. Respecte de la primera qüestió, varem considerar que si bé garantir el pluralisme en els espais informatius és una forma de fer realitat un element bàsic de la democràcia, això és, que els electors puguin decidir la seva opció política de forma lliure i informada, cal vetllar perquè les restriccions siguin al menys lesives possibles del dret d'informació dels professionals dels mitjans públics. Pel que fa al segon aspecte vam considerar que, fora de casos extrems, haurien de ser els mateixos professionals dels mitjans els que captessin el senyal de vídeo i àudio que posteriorment serà editat per integrar la informació que serà emesa.

• Drets dels consumidors

En matèria de consum continuen plantejant-se problemes relacionats amb els serveis de telecomunicacions, que quantitativament constitueixen la part més significativa de queixes d'aquesta àrea, que van des de les dificultats dels ciutadans per formular reclamacions als operadors de telefonia o per donar-se de baixa d'un servei, fins a l'endarreriment en la resolució d'averies o l'accés als serveis des d'indrets allunyats de les concentracions urbanes.

En relació amb els serveis de telefonia i les recomanacions del Síndic relatives als telèfons d'informació administrativa 010 i 012, aquestes es fan tant des de la perspectiva dels drets en el marc del procediment administratiu com des de la perspectiva dels drets dels consumidors. Respecte a aquests hem de destacar que el Síndic ha plantejat la possibilitat de reduir el cost d'aquesta trucada per a aquells serveis que entenem que està justificat el cobrament d'alguna tarifa. Finalment, el Síndic també ha posat de manifest el major cost que representa per als ciutadans de fora de Barcelona les trucades al servei 010.

Els problemes de subministrament elèctric produïts en moments de gran consum ens han portat a iniciar una actuació d'ofici per valorar l'actuació de l'Administració de la Generalitat en relació amb el compliment de les obligacions de qualitat que aquestes normes imposen a les empreses distribuïdores. Tot i que ens ha arribat informació sobre diversos plans de millora de les infraestructures, n'hem demanat una ampliació, especialment pel que fa a la seva avaluació. D'altra banda, el Síndic considera que ha d'exercir-se la potestat sancionadora quan s'incorri en actuacions que les normes reguladores del subministrament elèctric tipifiquen d'infraacció, per la qual cosa ha demanat informació sobre aquestes actuacions.

Finalment, volem deixar constància de la voluntat del Síndic de Greuges de procedir a ampliar el seu

camp d'actuació, motiu pel qual s'està estudiant la seva capacitat d'intervenció en l'àmbit dels serveis d'interès general.

• Llibertat, Seguretat i Administració de justícia

Forces de seguretat

La major part dels problemes plantejats amb relació a les forces de seguretat són, com en altres anys, derivats de les denúncies per actuació desproporcionada en determinades accions d'aquestes, les quals ha d'actuar sempre de forma proporcional i coordinada.

També hem de cridar l'atenció sobre la situació d'un centre d'internament d'estrangers, les condicions de precarietat i insalubritat del qual haurien de ser eliminades. El Síndic ha constatat la necessitat que es garantis la presència d'educadors i dinamitzadors de la vida interna del centre. D'altra banda, la intervenció d'altres professionals dels àmbits de la sanitat, el treball social i la psicologia és del tot imprescindible a fi d'assegurar una estada digna i amb condicions de les persones internades.

Funcionament de l'Administració de justícia

Pel que fa a l'Administració de justícia, les queixes, com en altres anys, s'han referit a la lentitud en la tramitació dels assumptes judicials. Tot i que la lentitud excessiva s'explica per diversos factors i no n'hi ha cap que tingui una solució fàcil, des del Síndic de Greuges hem remarcat que és necessari adaptar les lleis processals per facilitar als òrgans judicials el marc adequat per resoldre amb celeritat els assumptes que se'ls sotmeten.

• El dret a una bona administració

Procediment administratiu

En matèria de garanties de l'administrat enfront de l'Administració pública, aquest any ens hem ocupat específicament de la qüestió relativa a l'impuls de les noves tecnologies en l'activitat administrativa, concretament, la notificació dels actes administratius per mitjans telemàtics, que podria millorar la qualitat en la prestació dels serveis públics sense implicar, però, una reducció de les garanties procedimentals ni una despesa econòmica addicional per al ciutadà. Aquest sistema podria ser adequat, per exemple, per reduir els problemes molt freqüents de la pràctica de la notificació en el procediment sancionador en matèria de trànsit. Hem de constatar que alguns ciutadans que han expressat la voluntat de rebre les notificacions dels actes administratius que els afecten per via telemàtica han vist rebutjada aquesta petició en la mesura que la previsió legislativa no ha estat desenvolupada ni tampoc es disposa dels mitjans tècnics necessaris.

Pel que fa a l'accés a la informació administrativa, el Síndic s'ha pronunciat sobre les dificultats dels ciutadans per accedir a la informació de caire general o derivada d'un procediment administratiu. Així, l'any 2004 hem efectuat un conjunt de consideracions sobre el cost del sistema d'informació telefònica de l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya. Amb caràcter general s'ha suggerit que la informació sobre expedients en què el ciutadà té la condició d'interessat sigui gratuïta, així com també les trucades en les quals el ciutadà dona una informació a un servei públic, com pot ser la neteja de la via pública. També s'han suggerit altres millores d'aquests serveis per a apropar l'Administració al ciutadà en la realització de tràmits i gestions i per millorar la informació sobre el cost de les trucades que es dona al ciutadà.

Funció pública

En matèria de funció pública ens hem pronunciat sobre l'adequació del procediment de les proves selectives tant pel que fa a la seva organització com a la durada del procés. La finalitat és garantir la igualtat de tracte i el màxim respecte als drets dels aspirants.

També en la línia de garantir la igualtat de tracte, referida a les possibilitats de conciliar la vida laboral i familiar, hem obert una actuació d'ofici per promoure la modificació de la normativa de funció pública aplicable a la Generalitat de Catalunya, a fi que elimini algunes condicions per gaudir del permís de maternitat o de la reducció de jornada, ja que una aplicació literal del precepte produeix situacions de discriminació, com hem pogut saber per les queixes presentades a la institució.

Com en altres ocasions, hem rebut queixes plantejades pels empleats públics en relació amb l'assetjament moral o psicològic a la feina, i el Síndic, en la línia d'anys anteriors, ha cridat l'atenció sobre la manca d'una regulació clara i eficaç tant per a la protecció dels treballadors com per prevenir i evitar l'assetjament.

Responsabilitat patrimonial de l'Administració, contractació administrativa i expropiació forçosa

En l'àmbit de la responsabilitat administrativa continuen plantejant-se problemes en relació amb la incorrecta tramitació de reclamacions presentades per danys patits en instal·lacions municipals gestionades per concessionaris. El Síndic ha cridat l'atenció sobre la circumstància que, si bé és el concessionari qui ha d'indemnitzar dels danys i perjudicis que es causin a tercers a conseqüència de les actuacions que requereixin l'execució del contracte, llevat que s'ocasionin per una ordre directa i immediata de l'Administració, aquesta, com a titular del servei

també ha d'exercir les funcions de control i inspecció inherents a aquesta condició.

Els conflictes relacionats amb procediments d'expropiació forçosa tenen relació amb el retard de les resolucions dels expedients així com també amb queixes per disconformitat dels afectats amb l'àmbit físic objecte d'expropiació.

4. DESPLAÇAMENTS PEL TERRITORI

Amb els desplaçaments de l'oficina del Síndic a diferents poblacions de Catalunya es persegueix acostar físicament la figura i les funcions del Síndic a les persones que vulguin plantejar-nos alguna qüestió, difondre el coneixement d'aquesta Institució i conèixer sobre el terreny les diferents realitats, els conflictes i els dèficits que tant els ciutadans com les administracions públiques poden patir. També s'aprofita la visita per despatxar, amb les administracions públiques afectades, les qüestions pendents de solució plantejades pels ciutadans. Aquest any els desplaçaments han estat a Sant Feliu de Llobregat, Sabadell i Sort.

A Sant Feliu de Llobregat les matèries objecte de queixa van ser variades: infància, garanties en el procediment administratiu, urbanisme, medi ambient, tributs, habitatge, deficients psíquics, responsabilitat patrimonial i funció pública. Les queixes s'adreçaven tant a l'Administració local com a la de la Generalitat de Catalunya.

A Sabadell els temes subjecte de queixa es van centrar en aspectes mediambientals, com ara els relacionats amb els nivells de soroll; les llistes d'espera en l'àmbit sanitari; reclamacions relacionades amb la gestió del règim d'estrangeria, i diverses queixes sobre la taxa per recollida de residus sòlids urbans.

El desplaçament a Sort va ser especialment profitós per conèixer i entendre els problemes que afecten específicament les zones d'alta muntanya, especialment la comarca del Pallars Sobirà. Així, cal remarcar els problemes en matèria de comunicacions, tant per carretera com telefòniques i, de forma singular, la dificultat per accedir eficaçment a les noves tecnologies de la informació.

És un objectiu del Síndic de Greuges incrementar aquest instrument d'apropament de la institució al ciutadà durant els propers exercicis.

5. DADES DESTACADES DE L'ANY 2004

El nombre total d'actuacions registrades al 2004 ha estat de 5.276, el 55% del qual correspon a queixes, quasi un 1% a actuacions d'ofici i una mica més del

44% a d'altres activitats (com les consultes telefòniques, la informació a les persones que s'apropen a la Institució, etc.).

En relació amb anys anteriors, cal destacar que el total d'actuacions durant el 2004 (consultes, queixes i actuacions d'ofici) s'ha incrementat en un 14%, mentre que l'any anterior l'augment havia estat d'un 1,8%.

Pel que fa a les queixes, han incidit en un major percentatge en l'àrea d'Administració general, seguida de les àrees d'Ordenació del territori, Infància i Educació, i Immigració.

La major part de les actuacions d'ofici s'han concentrat en l'àrea de Seguretat ciutadana i de Justícia –arran de les visites a les presons realitzades durant l'any 2004–, seguides d'Infància i Educació.

Dels expedients que s'han tramitat a la Institució enguany, resten en tràmit un 32,5 % de les actuacions (ja sigui en espera de resposta de l'Administració o del promotor) i un 67,5% ja s'han tancat.

Del 67,5 % dels expedients tancats, el 27,29% han estat contestats per l'Administració; el 15,50% s'han tancat perquè l'actuació de l'Administració era correcta; el 8,46% s'han tramès al defensor competent, -normalment l'estatal-; l'1,72% l'Administració no ha col·laborat, i en un 0,56% s'ha produït el desistiment del promotor. Finalment, el 13,9% de les queixes han estat inadmeses.

Dins el 27,29% d'actuacions contestades per l'Administració, el 93% dels casos aquesta ha acceptat la resolució del Síndic i només l'1,72% hem tancat l'expedient per manca total de col·laboració.

Aquests percentatges evidencien que existeix un alt nivell de seguiment de les resolucions del Síndic per part de les Administracions i que la manca de col·laboració se centra en el moment de contestar la petició d'informació inicial o el suggeriment del Síndic.

6. ALTRES ACTIVITATS DE LA INSTITUCIÓ

Durant l'any 2004 s'han dut a terme altres activitats que fan referència a les relacions amb altres institucions, fonamentalment Ombudsman de caràcter internacional, estatal, autonòmic i local així com també tasques de cooperació.

Pel que fa a les relacions amb altres institucions, volem destacar la celebració a Barcelona de la Primera Taula Rodona d'Ombudsman Regionals Europeus a Barcelona, a iniciativa del Síndic de Greuges. Va ser la primera vegada que el Consell d'Europa

organitzava una trobada d'ombudsman regionals d'Europa, amb l'objectiu d'aplegar i impulsar aquestes institucions, que per la seva major proximitat als ciutadans són una eina important de defensa dels drets humans.

En l'àmbit local volem destacar la signatura d'un conveni de col·laboració amb els defensors locals de la ciutadania. L'acord neix de l'objectiu compartit de garantir la defensa dels drets i les llibertats de les persones i de la millora del funcionament de les administracions catalanes. La relació que fomenta aquest conveni es basa en el manteniment de la més estreta col·laboració des de la independència de cada institució. Gràcies a aquest conveni, les persones que presentin una queixa al Síndic de Greuges de Catalunya sobre una Administració local que tingui síndic propi són informades de la possibilitat de poder presentar aquesta queixa davant del síndic o defensor local. Així mateix, els defensors locals han de fer arribar al Síndic de Greuges de Catalunya les queixes que els hagin presentat i que facin referència a altres administracions que no siguin la local. En aquest cas, els síndics i defensors locals podran incorporar un informe propi per a col·laborar en la tramitació de la queixa.

També volem deixar constància de que el Síndic manté les activitats que desenvolupa en el marc de la Càtedra per a la Immigració, amb la finalitat de prestar la màxima atenció als assumptes relacionats amb l'estrangeria.

Pel que fa a les relacions de cooperació del Síndic de Greuges destaquem que mantenim una línia de continuïtat en relació amb la tasca anterior amb la consolidació de projectes antics, com ara el de prestació d'assistència jurídica gratuïta a Sèrbia, així com també la promoció de nous projectes com el relacionat amb la creació de la institució d'un Ombudsman a la República de Sèrbia i a Turquia.

Tant la informació referida a la Primera Taula Rodona d'Ombudsman Regionals Europeus a Barcelona com la referida a les tasques de cooperació hem tingut ocasió de comunicar-la al Parlament en la compareixença celebrada el 22 de febrer de 2005.

Pel que fa a les activitats de difusió de la institució, en destaquem a l'informe les més rellevants. Es dona compte del curs organitzat conjuntament amb la Universitat Autònoma de Barcelona i sobre l'organització de les jornades commemoratives del XXè aniversari de la Llei del Síndic de Greuges, amb la col·laboració del Parlament de Catalunya.

Altres actuacions rellevants de la institució, com ara les visites i reunions de treball o conferències impartides per personal de la institució poden consultar-se a la pàgina web de la Institució (www.sindic.org).

7. ALGUNS ASPECTES ORGANITZATIUS A DESTACAR

L'informe reflecteix alguns dels canvis produïts en l'organització de la institució, si bé alguns resten pendents d'execució fins que es doni solució a les mancances de mitjans materials i de localització de la institució.

Així, volem destacar la creació de la figura dels coordinadors d'àrea, a partir de la divisió de les diferents àrees d'actuació en quatre grans blocs: salut i afers socials; seguretat pública; relacions institucionals i socials; i estudis i relacions amb el Parlament. Les dues primeres agrupen diverses àrees materials en les quals es divideix l'actuació del Síndic de Greuges, i les segones incorporen també altres aspectes que afecten transversalment la institució. La finalitat de la creació d'aquesta figura és facilitar la coordinació

i el treball conjunt i transversal de totes les persones que treballen a la institució.

També s'ha procedit a la creació del càrrec de director de comunicació, amb l'objectiu prioritari d'impulsar el coneixement de la Institució i l'accés dels ciutadans a la mateixa.

Finalment, volem ressaltar la creació de dos òrgans consultius nascuts amb la finalitat de millorar la tasca del Síndic de Greuges. D'una banda, el Consell Social, que està format per persones que col·laboren amb entitats relacionades amb col·lectius desprotegits. Es pretén que contribueixin a donar coneixement al Síndic de Greuges d'aquestes realitats i millorar l'acció d'aquest en la defensa dels drets dels col·lectius desfavorits. De l'altra, el Consell d'Experts, format per experts coneixedors dels diversos àmbits en què actua prioritàriament la institució, a fi que orientin les seves actuacions.

ACTIVITATS DE DEFENSA DELS DRETS DE LES PERSONES

1. L'ACTIVITAT DE LA INSTITUCIÓ PER ÀREES	25
1. Administració general	27
2. Consum	51
3. Immigració	61
4. Ordenació del territori	69
5. Sanitat	87
6. Seguretat ciutadana i justícia	99
7. Serveis socials	111
8. Treball i pensions	121
9. Tributari	133
10. Universitats, normalització lingüística i cultura	141
11. Infants i adolescents	151
2. L'ACTIVITAT DE LA INSTITUCIÓ EN XIFRES	171
Introducció	173
1. Dades generals de les actuacions registrades al 2004	176
2. Característiques dels expedients	208
3. El Servei d'Informació al Ciutadà (SIC)	218
3. LLISTA D'ADMINISTRACIONS NO COL·LABORADORES	223
1. Expedients arxivats per manca de resposta a les peticions d'informació	226
2. Expedients arxivats per resposta insuficient, que no ha estat completada	228
3. Expedients arxivats com a no acceptats pressumtament, degut a la manca de resposta a les consideracions del Síndic	229

ACTIVITATS DE DEFENSA DELS DRETS DE LES PERSONES

1. L'ACTIVITAT DE LA INSTITUCIÓ PER ÀREES	25
1. Administració general	27
2. Consum	51
3. Immigració	61
4. Ordenació del territori	69
5. Sanitat	87
6. Seguretat ciutadana i justícia	99
7. Serveis socials	111
8. Treball i pensions	121
9. Tributari	133
10. Universitats, normalització lingüística i cultura	141
11. Infants i adolescents	151

1. ADMINISTRACIÓ GENERAL

1.1. Procediment administratiu

1. Introducció
2. Noves tecnologies en l'activitat administrativa
3. L'accés a la informació administrativa
4. L'accés a la informació administrativa en un procediment sancionador
5. La fermesa en via administrativa de les sancions de trànsit
6. La reiteració de notificacions de provisió de constrenyiment
7. Algunes consideracions en matèria de subvencions

1.2. Funció pública

1. Introducció
2. L'accés a la funció pública
3. El dret a la conciliació de la vida familiar i laboral
4. L'assetjament moral o psicològic a la feina

1.3. Contractació administrativa

1. Introducció
2. Contractació administrativa

1.4. Responsabilitat patrimonial

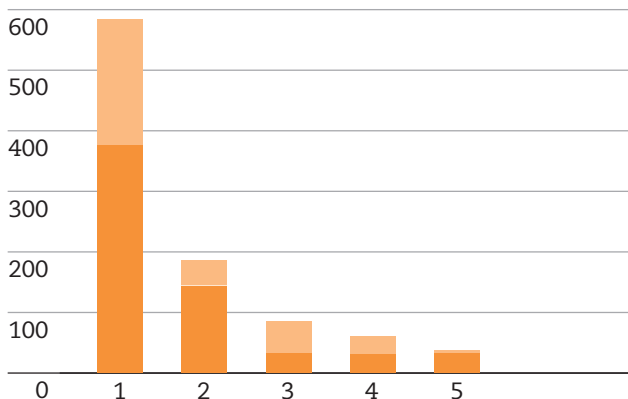
1. Reclamacions per danys patits en instal·lacions municipals gestionades per un concessionari
2. Expropiació forçosa

1.5. Participació ciutadana

1. Introducció
2. Dret d'accés a la informació municipal
3. Obstacles al dret de participació en els mitjans de comunicació municipals
4. Imports de les retribucions i indemnitzacions dels càrrecs electius municipals
5. Qüestions electorals

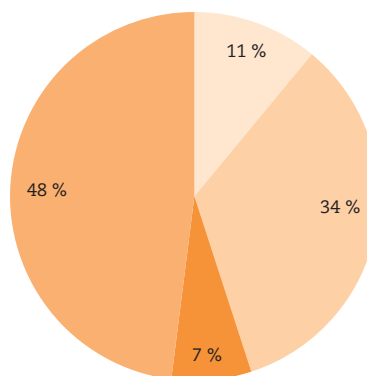
Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	AO	C	Total
1 Procediment Administratiu	376	-	208	584
2 Funció Pública	143	3	40	186
3 Contractació Administrativa	32	-	54	86
4 Responsabilitat Patrimonial	31	-	29	60
5 Participació en afers públics	33	-	4	37
TOTAL	615	3	335	953



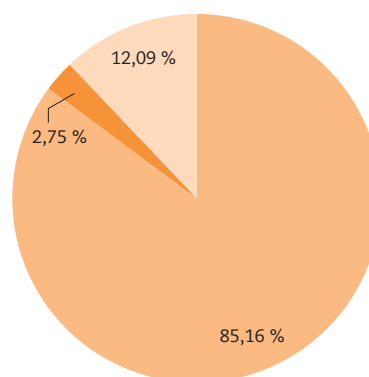
Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Q	AO	Total
■ Pendent de resposta a la petició d'informació³	300	4	304
■ Pendent de resposta a la resolució emesa pel Síndic	61	2	63
■ Expedients tancats	413	6	419
Actuació correcta de l'Administració	158	-	158
Administració accepta	152	3	155
Administració accepta parcialment	5	-	5
Administració no accepta	22	-	22
Administració no col·labora	22	-	22
Tramesa al Defensor	47	3	50
Desestiment del promotor	7	-	7
■ No admesos⁴	102	-	102
TOTAL	876	12	888



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic

	Percentatge
■ Administració accepta	85,16%
■ Administració accepta parcialment	2,75%
■ Administració no accepta	12,09%
TOTAL	100,00%



¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

1.1. Procediment administratiu

1. Introducció

Aquest primer capítol de la secció Administració general inclou les queixes que afecten els drets dels ciutadans en el procediment administratiu.

Les queixes relacionades amb l'incompliment de l'Administració del seu deure de resoldre expressament continuen. El Síndic, doncs, es veu en l'obligació, com ha fet ja en els darrers exercicis, d'insistir en la necessitat de donar compliment a aquest deure legal.

Aquest any volem destacar un assumpte que se'ns ha plantejat per algunes persones en la mesura que la seva consideració pot alleugerir la tramitació dels procediments administratius i, en definitiva, beneficiar tant l'Administració com els ciutadans. Ens referim a l'impuls de les noves tecnologies en l'activitat administrativa i, concretament, a la notificació dels actes administratius per mitjans telemàtics.

La incorporació de les noves tecnologies a les relacions de les administracions públiques amb els ciutadans evidencia que assolir una actuació administrativa més transparent i accedir a la informació administrativa és, avui, molt més senzill i econòmic. Amb tot, això són només les eines, i cal una predisposició de l'Administració per aconseguir aquests objectius.

Les queixes que ens plantegen els ciutadans posen de manifest que, en ocasions, l'Administració no respon amb aquesta actitud. És per això que hem cregut necessari relatar les actuacions que fan més palesos els entrebancs que troba el ciutadà per poder accedir a informació general o derivada d'un procediment administratiu.

En l'àmbit específic del procediment administratiu sancionador fem esment del requisit de la fermesa en via administrativa de les sancions de trànsit, com a requisit ineludible per executar-les, i d'una pràctica incorrecta, que en alguns casos se'ns ha plantejat, relacionada amb la reiteració de notificacions de provisions de constrenyiment.

També hem volgut destacar dues actuacions que posen de manifest incidències en la tramitació d'ajuts per a joves agricultors i els perjudicis econòmics que generen, en determinats sectors, els períodes de veda fixats a la normativa per regenerar els recursos a les nostres costes.

Per acabar, relatem el seguiment de les consideracions formulades pel Síndic en matèria de videovigilància, que vam incorporar al Llibre Segon de l'Informe corresponent a l'any 2003.

2. Impuls de les noves tecnologies en l'activitat administrativa. La notificació dels actes administratius per mitjans telemàtics

L'article 45 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, disposa que les administracions públiques han d'impulsar la utilització i aplicació de les tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics, per a desenvolupar la seva activitat i exercir les seves competències, amb les condicions i límits que estableixen la Constitució i les lleis a la utilització d'aquests mitjans. En el punt 2, l'esmentat article determina que, quan sigui compatible amb els mitjans tècnics de què disposen les administracions públiques, els ciutadans s'hi poden relacionar per exercir els seus drets amb aquestes tècniques i mitjans, respectant les garanties i els requisits previstos en cada procediment.

A l'Informe de l'any 2000 el Síndic ja va manifestar que l'ús dels mitjans tècnics en les relacions dels ciutadans amb les administracions públiques és una pràctica que cal potenciar per millorar la qualitat en la prestació de serveis públics, la qual cosa no ha d'implicar el relaxament quant a l'obligació d'actuar respectant les garanties i els requisits previstos en cada procediment administratiu, ni una despesa econòmica addicional per al ciutadà.

Aquest any, hem rebut queixes relacionades amb la pràctica de la notificació per correu electrònic. Es tracta de ciutadans que han expressat la seva voluntat de rebre les notificacions dels actes administratius que els afecten per via telemàtica i han vist rebutjada aquesta petició, en la mesura que la previsió que en aquest respecte s'estipula a nivell legislatiu no ha estat desenvolupada, no s'han aprovat les normes reguladores de cada procediment, ni tampoc es disposa dels programes i les aplicacions que calen per a la pràctica de les notificacions per aquesta via.

Una lectura atenta del precepte legal que introdueix l'ús d'aquest mitjans –l'esmentat article 45 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre– ens permet constatar que l'obligació legal de les administracions públiques d'incorporar-los en la seva activitat està poc emfasitzada. Les administracions únicament han d'impulsar aquest procés i, per tant, la decisió d'implantar-la en el marc del procediment administratiu s'ha configurat legalment amb caràcter discrecional. Així doncs, el caràcter optatiu d'establir els mitjans telemàtics en l'activitat administrativa comporta que el dret del ciutadà a utilitzar aquesta via de comunicació únicament es genera quan hi ha una previsió normativa.

Ara bé, part de la doctrina entén que aquesta interpretació literal de la norma s'ha de matisar i, per tant, complementar aquesta acció impulsora que es predica de les administracions públiques amb el principi d'eficàcia consagrat a l'article 103.1 de la Constitució Espanyola, en virtut del qual, en el cas

que ens ocupa, aquestes han d'adoptar les mesures tècniques i organitzatives necessàries per garantir l'exercici de les seves competències, d'acord amb la realitat social i la tecnològica actual.

La relació informatitzada amb els ciutadans facilita el respecte del principi de celeritat en la tramitació, simplifica l'accés i el coneixement de l'estat de tramitació de l'expedient i pot evitar els problemes de l'absència de l'interessat en el moment de practicar la notificació. D'altra banda, publicar la informació administrativa a través de la xarxa evita el desplaçament del ciutadà i, alhora, permet reassignar els mitjans personals que prestaven servei en aquest àmbit a d'altres dins l'organització.

Si bé ens consten els esforços de les administracions públiques catalanes, autonòmica i local, que han impulsat el projecte de l'Administració Oberta de Catalunya, per a la modernització i la digitalització dels seus serveis, aquesta Institució, en el marc dels suggeriments formulats a conseqüència de les queixes que presenten els ciutadans, intenta recordar els avantatges que comporta l'aplicació de les noves tecnologies en l'actuació quotidiana de l'Administració i les proposa com una de les vies per minorar els supòsits de "mala administració" i, en definitiva, per posar en pràctica l'esmentat principi d'eficàcia.

El règim jurídic aplicable a la pràctica de la notificació per mitjans telemàtics està previst a l'article 59.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, i per a l'àmbit de l'Administració de l'Estat es desenvolupa mitjançant el Reial decret 209/2003, de 21 de febrer, i l'Ordre PRE/1551/2003, de 10 de juny, que en determinen els requisits tècnics per a la validesa.

D'acord amb aquest règim jurídic, per practicar la notificació per mitjans telemàtics, l'interessat ha d'assenyalar aquest mitjà com a preferent o haver consentit expressament d'utilitzar-los; a més a més, ha d'identificar l'adreça electrònica corresponent, que ha de complir els requisits reglamentàriament establerts.

En aquests casos, es considerarà que la notificació s'ha practicat, a tots els efectes legals, en el moment en què l'adreça electrònica accedeixi al contingut de la notificació. Quan, tot i existir constància de la recepció de la notificació a l'adreça electrònica, transcorren deu dies naturals sense accedir al seu contingut, s'entendrà que la notificació ha estat rebutjada, la qual cosa es farà constar a l'expedient, i s'hi especificaran les circumstàncies de l'intent de notificació. El tràmit, doncs, es tindrà per efectuat i seguirà el procediment, llevat que d'ofici o a instància de l'interessat es comprovi la impossibilitat tècnica o material de l'accés.

És aquest un règim jurídic que part de la doctrina, sense rebatre els avantatges d'aquest sistema de

notificació, ha valorat amb una certa cautela des de la perspectiva garantista, en la mesura que es plantegen alguns dubtes en determinats aspectes. Així per exemple, l'equivalent a la falta d'accés a la notificació telemàtica, quan les notificacions es fan en suport paper, consisteix en l'absència de l'interessat en el domicili durant dos intents de notificació. En aquest darrer cas, aquesta circumstància deixa oberta la via de la notificació edictal i, en canvi, davant d'una notificació telemàtica, la falta d'accés s'entén com un rebuig exprés.

D'altra banda, també s'han plantejat dubtes pel que fa a les garanties d'aquest procediment de notificació, tenint en compte les característiques i qualitats heterogènies dels sistemes de correu electrònic actuals, així com també pel fet de la intervenció d'entitats privades en el procés de notificació (servidors encarregats de donar sortida i rebre el missatge que inclou l'acte notificat) pel que fa a l'aportació de proves fefaents de les circumstàncies en què s'ha dut a terme aquesta comunicació.

Amb tot, creiem que cal fer valer i potenciar els avantatges d'aquest sistema en una societat com l'actual. En el marc de l'horari de treball, que és quan es practiquen les notificacions, avui dia és difícil localitzar alguna persona en els domicilis particulars que pugui fer-se càrrec de les notificacions en suport paper. D'altra banda, tampoc no és gaire habitual que els ciutadans llegeixin els butlletins oficials. Certament, per aquest sistema els drets dels ciutadans queden protegits però entenem que es tracta d'un compliment de la legalitat estrictament formal, que sovint no respon al veritable objectiu de la notificació: el coneixement de l'acte administratiu.

És en relació amb el procediment sancionador, sobretot en matèria de trànsit, on els problemes de la pràctica de la notificació es fan més evidents, i en aquest sentit se'ns plantegen un major nombre de queixes (vegeu queixa número 3170/04).

Tal vegada esmerçar més recursos per potenciar aquest sistema de notificació telemàtica pot ser part d'una solució que, per ser més eficaç, reclamaria una modificació de la normativa de circulació viària pel que fa referència als sistemes de notificació domiciliària. Creiem que aquests mecanismes generen una despesa pública desproporcionada en cas de procediments en massa, si tenim en compte que, sovint, no s'assoleix l'objectiu perseguit per aquests sistemes: que el ciutadà sàpiga què se li comunica.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
------	----------

814/04	Una petició de notificació telemàtica desatès
--------	---

3170/04	Els problemes de la notificació als domicilis particulars
---------	---

CD

3. L'accés a la informació administrativa

La incorporació de les noves tecnologies a les relacions de les administracions públiques amb els ciutadans ha evidenciat que, actualment, aconseguir una actuació administrativa més transparent i accedir a la informació administrativa és molt més senzill i plenament assumible a un cost inferior, tot i adoptar les mesures adients per garantir la protecció de les dades personals.

L'avenç que ha determinat Internet ha d'influir en la dinàmica i funcionament de les administracions públiques, i genera un punt d'inflexió pel que fa a les relacions d'aquestes amb els ciutadans. En aquest sentit, som de l'opinió que cal superar la lògica de la petició individualitzada de la informació i substituir-la per la predisposició de les administracions a difondre la informació administrativa, i fer més pública i transparent la seva activitat, mitjançant aquestes noves tecnologies.

Aquesta nova cultura administrativa relacionada amb la divulgació de la informació, certament, es comença a fer palesa en l'actuació de les administracions públiques. La transmissió de la informació a través d'aquests mecanismes ha d'acomplir, també, un seguit de condicions, com ara la universalització en l'accés, la gratuïtat, la fiabilitat o la neutralitat en el tractament.

Tanmateix, no podem oblidar que, tal com afirma la OCDE, "la tecnologia és un facilitador, però no una solució". Així doncs, les noves tecnologies ens poden facilitar, en tant que eines més eficients, la consecució d'aquest objectiu, sempre que una major transparència i més facilitats per accedir a la informació administrativa siguin finalitats assumides per la cultura administrativa.

Més enllà de l'ús d'aquestes tecnologies, a conseqüència de l'anàlisi de les queixes dels ciutadans en relació amb les traves que han de superar per accedir a informació de caire general o derivada d'un procediment administratiu, el Síndic ha pogut constatar que, sovint, aquestes finalitats no són prioritàries per a l'Administració.

Així doncs, si bé tècnicament cada cop és més factible assolir l'objectiu d'una major transparència i accessibilitat a la informació de les administracions públiques, cal un treball previ de predisposició i d'assumpció d'aquesta finalitat per part d'aquestes, cosa que implica, certament, un canvi de posicionament pel que fa a les relacions amb els ciutadans, i superar l'hermetisme o les dificultats que en alguns casos, com els que assenyalem en els expedients més significatius que s'incorporen en aquest epígraf, hem pogut constatar.

Així per exemple, pel que fa a la gratuïtat a l'accés de determinada informació, ja a l'Informe al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 2000, el Síndic va exposar les consideracions formulades a l'Ajuntament de Barcelona perquè l'accés a una determinada informació relativa a la tramitació d'un procediment administratiu, mitjançant el servei d'atenció telefònica 010, no impliqués un cost superior al que comporta comparèixer a les dependències municipals.

En la mesura que aquesta qüestió –el desacord amb l'establiment d'un preu per prestar un servei d'informació per telèfon– va continuar essent motiu d'un nombre important de queixes a aquesta Institució que també feien referència al sistema d'informació a través del telèfon 012, l'any 2003 el Síndic va obrir una actuació d'ofici en què es plantejava si els serveis que presta cada Administració amb el telèfon d'informació poden ser de pagament a càrrec del ciutadà (vegeu queixa número 1458/03).

Examinada tota la documentació facilitada per les administracions afectades, el Síndic els va formular un conjunt de consideracions que afecten els drets dels ciutadans en relació amb el procediment administratiu. Pel que fa a les referents al cost de les trucades, que figuren a l'epígraf d'aquest informe dedicat a les queixes sobre l'àmbit del consum, les relatem tot seguit,

Com a criteri general, el Síndic considera que és legítim que l'Administració carregui una part del cost d'un servei en els ciutadans que l'utilitzen. Ara bé, això no vol dir que qualsevol servei que es canalitzi a través d'aquests telèfons hagi de ser de pagament.

L'any 2004 el Síndic ha recomanat a l'Ajuntament de Barcelona i a la Generalitat de Catalunya excloure de la carta de serveis del telèfon 010 i 012 l'accés a la informació sobre expedients en què el ciutadà té la condició d'interessat, com és el cas de les persones que participen en processos selectius de l'administració de la Generalitat de Catalunya.

Així mateix, el Síndic ha recomanat a l'Ajuntament de Barcelona que exclouï també del 010 aquelles trucades en què el ciutadà dona una informació a un servei municipal, com pot ser la recollida d'animals morts o la neteja a la via pública. A més a més, li ha suggerit que valori la possibilitat de segregar els tràmits i gestions del ciutadà a un telèfon sense tarifa addicional, com a mitjà més efectiu per apropar l'Administració municipal al ciutadà i facilitar-li l'accés.

Aquesta Institució també ha suggerit a la Generalitat de Catalunya que valori segregar del servei del 012 la informació i assessorament als ciutadans en matèria de consum i els tràmits i gestions, i passar-los a un telèfon de tarifació normal. A més a més, també hem

indicat que s'incorpori una previsió perquè, quan calgui derivar la trucada a una unitat administrativa concreta, s'informi del sobrecost de la derivació des de la connexió 012, i es doni l'opció de poder trucar a través d'un telèfon de tarifa ordinària.

Actualment les administracions estudien i valoren aquestes consideracions amb l'objectiu darrer de reformular les normes de funcionament d'aquests serveis d'informació telefònica. En aquest sentit, els mitjans de comunicació escrita han fet ressò, davant de les consideracions formulades pel Síndic, de la decisió de l'Ajuntament de Barcelona de crear un servei telefònic gratuït per rebre avisos, incidències o suggeriments sobre la ciutat i els seus serveis. Així mateix, la Generalitat de Catalunya ha anunciat una reforma del servei del 012, que funcionarà de manera ininterrompuda, i que està treballant perquè el concurs de telefonia per fer-se càrrec del servei permeti rebaixar-ne el preu.

En concret, recentment, el conseller en cap de la Generalitat de Catalunya ens ha comunicat que quan el nou projecte es posi en marxa, els tràmits, les gestions de consum i els expedients administratius i altres tràmits especialitzats es podran fer des del 012 sense despeses addicionals. En canvi, pel que fa al suggeriment d'excloure del servei l'accés sobre expedients administratius en què el ciutadà té la condició d'interessat, la Generalitat considera que l'usuari té altres canals per obtenir la informació, com ara la consulta presencial als diferents departaments o mitjançant Internet.

Expedients més significatius	
Codi	Assumpte
1458/03 CD	Actuació d'ofici sobre el funcionament dels serveis d'atenció telefònica

4. L'accés a la informació administrativa en el marc d'un procediment sancionador. La posició jurídica del denunciador

Una altra qüestió que exemplifica la poca predisposició de les administracions a facilitar la informació, i que constantment es planteja davant d'aquesta Institució, és la posició jurídica del denunciador en el procediment administratiu sancionador.

En aquest sentit hem assenyalat que, si bé no tot denunciador pot acreditar la condició d'interessat, sí que hi pot haver denunciadors portadors o titulars d'un dret subjectiu o d'un interès legítim que estarien legitimats per intervenir en el procediment quan, de resultes d'aquest, es pot produir un efecte positiu en la seva esfera jurídica, ja sigui amb l'atorgament d'un benefici o amb l'eliminació d'una càrrega o gravamen en aquesta esfera. En aquests casos, hem plantejat que els drets inherents a la condició

d'interessat en un procediment administratiu es perdin i es reconeguin també a aquests denunciadors (vegeu queixa número 3581/03).

En cas que el denunciador no sigui titular d'un dret subjectiu o d'un interès legítim, som de l'opinió que, en l'atenció al ciutadà, l'Administració actuant ha d'informar-lo tant de les actuacions a què ha donat lloc la seva denúncia com també, encara que sigui succintament, del desenllaç.

També en l'àmbit del procediment administratiu sancionador, el Síndic ha tingut ocasió de pronunciar-se respecte a l'oportunitat de facilitar una major informació al ciutadà en relació amb les conseqüències sancionadores de determinades infraccions administratives, com a mesura complementària que no va en detriment de l'actuació administrativa (vegeu queixa número 3981/03).

Per exemple, davant l'incompliment de l'obligació d'abonar una percepció mínima per viatjar sense títol de transport vàlid o suficient, el Síndic considera que el ciutadà ha de tenir una informació exhaustiva de les conseqüències d'aquest incompliment, no pas una simple referència genèrica d'aquestes conseqüències, en la mesura que dona lloc a la incoació d'un procediment sancionador, per aplicació de la normativa d'ordenació de transport terrestre, que preveu unes sancions pecuniàries d'un import substancialment superior al corresponent a la percepció mínima.

Expedients més significatius	
Codi	Assumpte
3581/03 CD	La posició jurídica d'un denunciador afectat per la construcció d'un pou sense permís
3981/03	La informació a un presumpte infractor de la normativa ordenadora del transport terrestre

5. La fermesa en via administrativa de les sancions de trànsit: un requisit d'execució ineludible

L'execució de les resolucions sancionadores en general, i de trànsit en particular, per part de l'Administració sense haver d'acudir als tribunals, és una facultat excepcional regulada per llei. Però l'Administració no pot actuar en aquest sentit si les sancions en qüestió prèviament no han adquirit fermesa en la via administrativa, principi recollit també en les normes que regulen el procediment sancionador per infraccions a la normativa de circulació viària.

La sanció que l'Administració imposi demora la seva eficàcia fins que aquesta hagi notificat expressament la resolució administrativa del darrer recurs que l'administrat pugui interposar en via administrativa. Així doncs, si l'Administració no actua en

aquest sentit, el Síndic considera que no és ajustat a dret que iniciï la via executiva.

La normativa específica sobre circulació viària i procediment sancionador regula, com indicàvem anteriorment, aquest principi, que té origen en la normativa del procediment administratiu comú, concretament als articles 94 i següents de la Llei 30/1992, de 26 de novembre. En l'article 83 del Reial Decret Legislatiu 339/1990, de 2 de març, que estableix de forma taxativa que les sancions previstes en la llei no es poden executar si no han adquirit fermesa en via administrativa.

En conseqüència, quan els ciutadans s'han adreçat al Síndic de Greuges manifestant que l'Administració havia iniciat el procediment executiu per fer efectiu el pagament d'una sanció pecuniària, quan encara restava pendent de resposta expressa el recurs o recursos interposats, hem recordat a les administracions que no és possible actuar en via executiva si prèviament la persona sancionada no ha rebut la resolució o resolucions que posen fi a la via administrativa.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
883/04	Recordatori de la impossibilitat d'iniciar la via executiva per fer efectives sancions en matèria de trànsit que no han adquirit fermesa en via administrativa

6. La reiteració de notificacions de provisió de constrenyiment

Un cop la resolució sancionadora ha adquirit fermesa i no s'ha abonat l'import de la sanció, l'Administració pot iniciar la fase d'execució.

El procediment executiu és autònom i diferent del procediment sancionador, i es considera un privilegi d'autotutela de l'Administració, regulat en la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, i, de manera específica, en el Reial decret 1684/1990, de 20 de desembre, que regula el Reglament general de recaptació.

La possibilitat lega que l'Administració pogui utilitzar el procediment executiu per cobrar les sancions derivades d'infraccions de trànsit és relativament recent, atès que, abans de tot el procés de modificacions normatives en l'àmbit de circulació viària, que s'inicia l'any 1989, l'Administració havia d'acudir a la via judicial quan les esmentades sancions no s'abonaven en període voluntari.

Per sintetitzar al màxim l'objecte del problema, examinem quines conseqüències es deriven per a l'administrat quan l'Administració fa un ús incorrecte d'una de les fases del procediment executiu. Concre-

tament quan, una vegada dictada, la provisió de constrenyiment es notifica més de dos i tres cops a l'interessat.

Si bé les administracions que actuen en aquest sentit manifesten que el fet que la provisió de constrenyiment es notifiqui de manera reiterada es podria entendre com una facilitat per a l'administrat, ja que li serveix de "recordatori" i se li permet que pugui pagar amb el recàrrec però sense iniciar la fase d'embarcament de béns, som del parer que aquest tipus de pràctica té un efecte equívoc. Tal efecte deriva del fet que, en la pràctica, esdevé un mecanisme que utilitzen algunes administracions amb la intenció de perllongar la tramitació d'un procediment executiu i crear la ficció legal que així no opera l'institut de la prescripció.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
0941/04 GD	L'Administració notifica reiteradament la provisió de constrenyiment per evitar la prescripció d'una sanció de trànsit

7. Algunes consideracions en matèria de subvencions

Durant l'exercici objecte d'aquest Informe, i a conseqüència de la presentació de dues queixes davant d'aquesta Institució, el Síndic ha formulat un conjunt de consideracions al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca relacionades amb la tramitació d'ajuts que gestiona aquest Departament, en les quals s'incorporen aportacions de caire procedimental que és interessant destacar.

En el primer cas, el Síndic va intervenir a petició d'una ciutadana que havia vist denegada una sol·licitud d'ajut per a la primera instal·lació de joves agricultors, després d'una tramitació bastant accidentada.

Exhaustivament analitzada la informació que facilità l'Administració en resposta a la seva petició, el Síndic va entendre que, si bé la promotora havia incorregut en diferents incompliments de la normativa reguladora en la fase de certificació de l'ajut i no havia acceptat les orientacions facilitades pel Departament per solucionar les incidències detectades, aquest també havia incorregut en algunes errades procedimentals en la tramitació d'aquest ajut (vegeu queixa número 1882/04).

Una de les reflexions formulades a conseqüència d'aquesta actuació estava relacionada amb els efectes del silenci administratiu en aquest àmbit. Un cop transcorregut el termini de sis mesos i atès que l'Administració no havia resolt expressament la sol·licitud, la peticionària va demanar que es confirmés el sentit positiu del silenci.

Inicialment, el Departament dictà una resolució per la qual s'entenia que el silenci era negatiu perquè, d'acord amb una previsió recollida a la Llei 14/2000, de 29 de desembre, en els procediments d'atorgament de les subvencions en les quals hi ha finançament procedent de la Unió Europea, com és el cas que ens ocupa, s'excepciona el principi general de silenci positiu previst a l'article 43.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

Tanmateix, atès que l'ordre que regula aquests ajuts estableix que la sol·licitud de subvenció s'entén concedida per silenci positiu davant la manca de resolució expressa en el termini de sis mesos comptadors des de la finalització del termini per presentar sol·licituds, més endavant el Departament estimà el recurs d'alçada interposat per la promotora contra la resolució que declarava el silenci negatiu, mitjançant una resolució expressa que estimava la sol·licitud d'ajut per a la primera instal·lació de jove agricultor.

En la mesura que la citada resolució tenia un doble contingut, reconeixia la producció del silenci positiu i estimava la sol·licitud d'ajut sense establir cap condició ni disminuir-ne l'import; la promotora va interpretar que se li havia estimat l'import sol·licitat a la petició d'ajut. El conflicte es va generar quan, amb posterioritat, el Departament va dictar una nova resolució en què es quantificava l'ajut amb un import inferior.

En opinió del Síndic, per complir les previsions normatives i evitar ulteriors malentesos, calia que la resolució estimatòria del silenci positiu ja concretés l'import de l'ajut i les condicions a què se sotmet el pagament, i així s'hauria evitat que la interessada considerés que se li estimava la petició en els termes en què l'havia efectuada. Altrament, si el Departament entenia que aquesta concessió era contrària a l'ordenament jurídic, vam apreciar que era escaient instar la revisió d'ofici de l'acte administratiu.

El Departament no va acceptar aquesta consideració, atès que entenia que la primera de les resolucions es limitava a acceptar un fet objectiu, el silenci positiu, i que calia una segona resolució, dictada per l'òrgan competent segons la normativa reguladora, que quantifiqués l'ajut i determinés les condicions dels beneficiaris. Així doncs, el Departament no va apreciar cap contradicció entre les dues resolucions, sinó l'efecte de l'assumpció de competències pels òrgans competents, d'acord amb el marc normatiu aplicable.

En un altre cas, relacionat amb l'àmbit de la pesca, el promotor de la queixa, mariscador professional, sol·licitava una indemnització pels perjudicis econòmics que li ocasionava el període de veda de dos mesos per a la garota. La petició va ser desatesa pel Departament, però també demanava que aquest articulés mecanismes que permetessin assolir acords

entre les confraries, de manera que es permetés la recollida professional de garotes més enllà de l'àmbit territorial de la confraria a la qual pertany el peticionari, en virtut d'una previsió amb aquest contingut a l'Ordre que estableix la mida mínima i el període de veda (vegeu queixa número 3958/03).

En opinió del promotor, la situació de sobreexplotació d'aquest recurs a les costes catalanes, que genera l'establiment d'aquest període de veda, ha estat qüestionada per alguns estudis científics, contraris a aquesta apreciació. En aquest sentit, el promotor denuncia la pesca furtiva d'aquest recurs i reclama que s'incrementi l'acció inspectora i sancionadora, fent-la extensiva, també, als punts de venda: restaurants i peixateries.

En aquesta ocasió el Síndic va suggerir al Departament que, en exercici de la funció atribuïda a la Direcció General de Pesca i Afers Marítics, consistent en la coordinació de les relacions amb les confraries i altres organitzacions del sector pesquer i aquícola, propiciés acords per recollir garotes en els àmbits territorials d'altres confraries.

D'altra banda, en relació amb la compensació econòmica sol·licitada pel promotor de la queixa, el Síndic entengué que la concessió està delimitada per diversos condicionants (establiment discrecional de l'Administració, disponibilitats pressupostàries, paràmetres derivats de la normativa comunitària –que no preveu cap compensació per la veda objecte d'estudi garantia que aquest ajut no falsejarà o amenaçarà de falsejar la competència, etc.), la qual cosa implica que qualsevol iniciativa s'hauria d'articular per una via excepcional.

Tot i les dificultats plantejades, el Síndic va suggerir que es valorés l'oportunitat d'adoptar una mesura de foment, que implicaria una despesa de poc gruix, tenint en compte el nombre de destinataris que, en una primera aproximació, no semblava que impliqués una amenaça a la competència susceptible d'incompliment de la normativa comunitària.

En resposta a les precedents recomanacions, el Departament explica les previsions normatives per fer cara a la pesca furtiva i a la comercialització de garotes que incompleixin la talla mínima, entre altres aspectes, així com també les campanyes d'inspecció periòdica i el control de la marca sanitària que han de presentar aquests productes del mar en els restaurants de la zona de consum habitual.

D'altra banda, la resposta de l'Administració afirma que, tot i haver-hi fet gestions, les confraries mantenen la prerrogativa de preservar la zona de pesca per als seus confreres. Pel que fa a la petició d'una compensació econòmica, de l'informe facilitat no es desprèn una resposta específica a aquesta consideració, tot i que sí es concreta la necessitat de fer un estudi

envers els recursos de garota, perquè es troben sobreexplotats, la qual cosa potser implica no autoritzar d'extreure'n durant les properes campanyes, amb la finalitat d'aconseguir la recuperació de l'espècie.

En conseqüència, el 12 de gener de 2005 el Síndic va comunicar al Departament i al promotor que considerava no acceptat el suggeriment i finalitzava l'actuació.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1882/04 GD	Una sol·licitud d'ajut per a primera instal·lació de joves agricultors
3958/04	Compensacions econòmiques pels períodes de veda de recollida de garotes

Seguiment d'actuacions d'exercicis anteriors

Algunes consideracions sobre els sistemes electrònics de videovigilància

Arran de la tramitació d'una actuació d'ofici sobre la videovigilància, que es va incorporar com a Llibre segon de l'Informe de l'any 2003 (vegeu pàg. 365 a 377 del Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya número 34, de 19 de març de 2004), el Síndic va reflexionar sobre l'ús d'aquestes instal·lacions en l'àmbit de la seguretat privada, per al control, la regulació, la vigilància i la disciplina del trànsit, així com també sobre el procediment per renovar les autoritzacions que permeten instal·lar-ne.

Pel que fa al suggeriment relatiu a la videovigilància privada, en el sentit de complir el mandat derivat de la disposició addicional novena de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, que regula la utilització de videocàmeres per les forces i cossos de seguretat en llocs públics i, en conseqüència, aprovar una reglamentació que incorpori els principis inspiradors d'aquesta llei a l'àmbit de la seguretat privada, el Defensor del Poble, en el marc de les seves competències, tramita aquesta qüestió davant la Secretaria General Tècnica del Ministeri d'Interior. La darrera informació que ens consta és l'existència d'un esborrany de projecte de reial decret que regularia aquesta qüestió, i que el Defensor en fa un seguiment de la tramitació.

Hem rebut la resposta del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya en relació amb la resta de consideracions formulades, de la qual es desprèn que no són assumits totalment els suggeriments del Síndic de Greuges. Atesa la importància del tema, i que la Institució està iniciant un mecanisme de col·laboració amb l'Agència Catalana de Protecció de Dades, mantenim oberta aquesta actuació.

1.2. Funció pública

1. Introducció

Recollim sota aquest epígraf les actuacions relatives a queixes que planteja al Síndic de Greuges el personal al servei de les administracions públiques de Catalunya.

Enguany aquesta Institució ha emprès un important nombre d'actuacions en matèria de funció pública, dues de les quals corresponen a actuacions obertes d'ofici per la lentitud en la incorporació dels aspirants aprovats en un procés selectiu, i per tant en l'adjudicació d'una destinació definitiva, en l'àmbit de l'Administració judicial; d'altra banda, ha impulsat una modificació normativa en relació amb la conciliació d'horari laboral i vida familiar del personal al servei de les administracions públiques.

Detectem que aquest any són nombroses les ocasions en què els funcionaris públics s'adrecen a aquesta Institució per exposar qüestions diverses, que són resoltes per la mateixa Administració reclamada –sovint pels mateixos departaments de la Generalitat als quals pertanyen– un cop ens hi adresem per exposar-los la problemàtica denunciada.

Hem rebut queixes relatives a sol·licituds de certificació no ateses, manca de resposta respecte de la sol·licitud d'aplicació d'una normativa concreta a una situació específica, o manca de resposta a la interposició de recursos de reposició demanant el cobrament d'imports no percebuts.

Es continua palesant, com en altres informes anuals, que un dels problemes que donen lloc a més queixes en aquest àmbit és l'accés a la funció pública, en què es qüestiona bàsicament el compliment per l'Administració d'un dels principis que l'han de regir, el de la igualtat, especialment pel que fa als requisits físics exigits als aspirants.

Un dels sistemes de selecció per a l'accés a la funció pública, d'acord amb la normativa de funció pública de la Generalitat, que s'aplica amb caràcter supletori al personal al servei de les corporacions locals de Catalunya, és el concurs oposició. Aquest consisteix en la superació de les proves corresponents i, si escau, del curs selectiu de formació, i també en la possessió prèvia, degudament valorada, de determinades condicions de formació, mèrits o nivells d'experiència. Aquest any, fruit de la posada en marxa del Servei d'Ocupació de Catalunya i de la celebració dels diferents concursos oposició per cobrir els llocs de treball mitjançant funcionaris, hem rebut algunes queixes per no haver tingut en compte determinats mèrits als aspirants o justament pel cas contrari, és a dir, perquè els interessats han estat disconformes amb la valoració que s'ha fet en el cas d'alguns aspirants.

Si bé hem de dir que en la fase de concurs d'un procés selectiu la valoració dels mèrits s'ha de fer d'acord amb el barem inclòs en la convocatòria corresponent, la qual ha de ser en tots els casos pública i lliure, la impugnació d'aquest barem s'ha de fer per la via jurisdiccional, tal com ha estat en relació amb una de les queixes que se'ns va plantejar, la qual cosa, d'acord amb la llei per la qual es regeix aquesta Institució, ha impedit la nostra intervenció.

Volem palesar que sobre les queixes rebudes per situacions d'assetjament moral o psicològic a la feina dels empleats públics, l'anomenat *mobbing*, s'han posat de manifest també problemes respecte la competència subjectiva per conèixer dels fets denunciats.

En relació amb la qüestió competencial i l'abast del repartiment de les competències en matèria de funció pública entre les diferents administracions públiques, cal esmentar que el 16 de setembre, i en virtut de l'Ordre del Ministeri d'Administracions Públiques, es constituí la Comissió per a l'Estudi i Preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, que en principi ha de considerar quins són els drets i els deures de tots els empleats públics amb aquest caràcter bàsic.

Malgrat que la Constitució de 1978 ja establia que una llei ha de regular l'estatut dels funcionaris públics, fins ara no s'ha aprovat un text únic amb aquesta denominació, per la qual cosa cal que, vint-i-quatre anys després de la promulgació de la carta magna, es compleixi el mandat constitucional.

La missió de la comissió d'experts no ha de ser altra que, mitjançant l'estudi i el diagnòstic sobre la situació de l'empleat públic, elaborar un conjunt de propostes per sotmetre-les a debat per a l'elaboració d'un avantprojecte de llei. Aquest organisme, en el termini de sis mesos des de la seva constitució, retrà comptes dels treballs que elaborarà a partir d'un esquema participatiu i articularà els instruments necessaris per a la participació de les comunitats autònomes, corporacions locals, organitzacions sindicals i altres organitzacions representatives.

En aquests moments la normativa legal bàsica és molt extensa i minuciosa i convé, per tant, sistematitzar i ordenar què és legislació bàsica i reduir-la, per obrir portes a l'ordenació que del sistema de funció pública pot fer cada Administració en exercici de la seva autonomia i en funció de les seves competències.

El cert és que la legislació actual no respon a la situació real de la funció pública, on és molt alt el nombre d'empleats públics afectats per diferents règims jurídics (estatutaris, laborals) i ens trobem en un moment en què s'evidencien les necessitats de flexi-

bilització i modernització perquè l'Administració respongui als principis d'eficàcia i eficiència que han de presidir la seva actuació. Cal, doncs, determinar les regles i els principis comuns al voltant dels quals les organitzacions públiques enquadrin les seves polítiques de recursos humans permetent, alhora, a cada Administració resoldre les seves particulars necessitats organitzatives.

2. L'accés a la funció pública

2.1 El principi d'igualtat i la no discriminació en l'accés a la funció pública

D'acord amb l'article 103.1 de la Constitució Espanyola, la llei regularà l'accés a la funció pública d'acord amb els principis del mèrit i de la capacitat, els quals s'han d'interpretar i aplicar conjuntament amb el d'igualtat, recollit als articles 14 i 23.2 del mateix text, i que, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional en les sentències 50/1986 i 215/1991, s'han de completar amb el principi de publicitat.

Seguint aquests preceptes, la Generalitat de Catalunya, en el seu Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, estableix que seleccionarà tot el seu personal amb criteris d'objectivitat, d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat dels aspirants, i mitjançant convocatòria pública.

El fet que les convocatòries de selecció de personal introdueixen elements, com l'exigència d'una edat límit per a l'accés o uns determinats requisits físics als aspirants (alçada, massa corporal, etc.), no és "per se" una vulneració del principi constitucional d'igualtat (vegeu queixes números 0443/04 i 0723/04).

El text constitucional defensa el dret d'igualtat i prohibeix la discriminació i, fins i tot, el dret constitucionalment reconegut, actuant en una doble direcció, permet als ciutadans la impugnació de les bases de la convocatòria que ignorin els principis de mèrit i capacitat, i estableixen fórmules discriminatòries, alhora que es garanteix que l'accés a la funció pública es farà en condicions d'igualtat aplicant les bases i el procediment establert a tots per igual.

També és cert, però, que el Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se respecte a l'exigència d'uns requisits físics determinats per part de les administracions públiques matisant, si més no, la interpretació d'aquests principis.

El Tribunal Constitucional, en Sentència de 2 de juliol de 1981, entre d'altres, va interpretar el principi d'i-

gualtat i sosté que tota desigualtat no constitueix necessàriament discriminació; la igualtat només és violada quan la desigualtat està desproveïda d'una justificació objectiva i raonable, i l'existència d'aquesta justificació ha de ser apreciada en relació amb la finalitat i efectes de la mesura considerada.

Així doncs, una mesura com exigir una alçada mínima, un índex de massa corporal dintre d'uns límits o una edat màxima, per a l'accés a un cos de funcionaris determinat, que comporti una desigualtat de tracte de l'Administració cap a un administrat respecte dels altres, no ha de constituir pas un atemptat al principi d'igualtat, sempre que això tingui una justificació objectiva i raonable en relació amb la finalitat i l'efecte de la mesura.

Allò que vulnera el principi fonamental d'igualtat és no obligar igualment tots els participants d'alguna de les bases de la convocatòria, però no és missió del Síndic de Greuges d'establir quin ha de ser el límit d'edat, l'índex de massa corporal, l'alçada o les exclusions mèdiques per malformacions o lesions que les administracions públiques fixen fent ús de la potestat discrecional, sinó vetllar perquè en l'exercici d'aquesta potestat l'actuació de l'Administració no sigui abusiva.

En aquest sentit, a tall d'exemple, l'exigència d'un requisit d'alçada mínim i una bona condició física, si obeeix a una finalitat fàcilment identificable, no s'ha de considerar genèricament discriminatòria. La raó de ser i la justificació d'això es basen en el contingut de la mateixa funció a exercir per l'empleat públic, de manera que, com ha tingut ocasió de manifestar diversa jurisprudència, una determinada constitució física dels membres d'un determinat cos de funcionaris pot ser idònia en les intervencions que realitzen i per al compliment de les seves funcions, i així ho hem posat de manifest als promotors de les queixes.

En relació amb l'accés, també hem rebut altres queixes que destacarem per la seva novetat i per l'àmbit sectorial en què s'han produït –el Cos de Mossos d'Esquadra–, ja que l'accés i la promoció per ingressar-hi en les diferents escales són regulats específicament en la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra, modificada en alguns punts per la Llei 1/2004, de 24 de maig (vegeu queixes números 1732/04 i 1890/04).

Les queixes, en aquest cas, han estat referides a l'exclusió dels aspirants que, tot i haver superat les proves selectives, han quedat fora del procés quan encara seguien el curs selectiu que és obligatori superar per accedir al cos, després d'haver estat sotmesos a una prova mèdica, d'acord amb allò que preveu l'apartat 5 de l'article 22 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra, per

comprovar llur adequació al quadre d'exclusions mèdiques establert per a l'ingrés en la categoria de mosso o mossa.

Aquest apartat de l'article 22 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, que era d'aplicació als promotors de les queixes, ha estat modificat en virtut de la Llei 1/2004 en la seva redacció, però no en la finalitat, que no és altra que comprovar abans del nomenament dels aspirants la seva condició física i l'adequació d'aquesta a les exigències establertes al quadre d'exclusions mèdiques.

Les queixes dels interessats s'han centrat en el fet que, quan quedaven poques setmanes per a la finalització del curs selectiu als promotors, van ser declarats aptes en la segona subprova de les bases de la convocatòria, consistent en la revisió mèdica; en aquesta es va detectar que patien discromatòpsia, i es va dictar una resolució per la qual restaven exclosos del procés selectiu, i els impedia finalitzar el curs a l'Escola de Policia, sense obtenir el certificat acreditatiu que els eximiria en el cas de participar en altres convocatòries d'oposicions, com ara, per a l'accés a cossos de la policia local.

Volem destacar que, tot i les previsions normatives que avalen que en qualsevol moment es poden fer revisions mèdiques als aspirants, vam adreçar unes consideracions al Departament d'Interior en el sentit que les alteracions o lesions congènites que, com en el cas dels promotors de les queixes, no és possible adquirir amb el pas del temps, s'haurien de detectar en una prova mèdica prèvia a l'inici del curs selectiu.

També vam interpretar que, atès que, davant la gravetat de la malaltia o el defecte físic de l'aspirant, és potestat de l'òrgan responsable la proposta d'exclusió, el grau d'alteració visual que patien els aspirants hauria de ser recollit i detallat en l'informe mèdic perquè es pogués adoptar aquesta decisió, tenint en compte les tasques o funcions assignades a cadascun dels llocs de treball i la capacitat dels aspirants per exercir-ne les funcions correctament. Igualment, vam entendre que a la vista de la normativa vigent l'exclusió del procediment selectiu per aquests motius no necessàriament hauria de comportar la pèrdua de la condició d'alumne, i en aquest sentit proposàvem que, ateses les circumstàncies concurrents, es permetés als aspirants cloure el curs per obtenir el certificat abans esmentat.

D'aquests suggeriments només s'ha acceptat el primer, de manera que en la convocatòria de l'any 2004 ja es preveu que a la primera fase de les proves selectives s'ha de fer per comprovar en una única crida que no hi ha motius d'exclusió mèdica pel que fa als òrgans dels sentits, i detectar d'aquesta manera les possibles alteracions abans de la fase de capacitat.

Expedients més significatius	
Codi	Assumpte
0443/04	Discriminació per raó de la condició física de les persones per l'exigència d'uns determinats requisits físics per a l'accés a la funció pública
723/04	Disconformitat per l'exigència a les convocatòries d'accés al cos de Mossos d'Esquadra i a la categoria d'inspector d'un determinat índex de massa corporal
1732/04 CD	Detecció d'una alteració visual en la recta final d'un procés selectiu per a l'ingrés al cos de Mossos d'Esquadra

2.2 La lentitud de la tramitació dels processos selectius

La convocatòria d'un procés selectiu per ingressar en la funció pública no és sinó una forma de convidar els administrats en qui concorren determinades condicions a incorporar-se professionalment al servei públic i és, alhora, la norma o conjunt de bases per què es regiran els diferents actes del procediment de selecció i les qüestions que puguin plantejar-se en el seu desenvolupament. Essent-ne la publicitat un requisit essencial, en el termini de vint dies naturals els interessats han de presentar la sol·licitud, de manera que, un cop tancat el termini de presentació d'instàncies, es dictarà una resolució i s'establirà el dia i hora de les proves selectives.

A banda d'aquest termini de vint dies per presentar instàncies i d'un de posterior, també de vint dies per a la presentació, un cop publicada la relació definitiva dels aprovats, dels documents acreditatius de les condicions de capacitat i dels requisits exigits en la convocatòria, no trobem cap altra referència, ni en la normativa estatal ni autonòmica reguladora dels processos de selecció, als terminis de tramitació dels processos selectius, que sovint esdevenen llargs i col·loquen els aspirants en situacions de llarga espera fins al nomenament i presa de possessió de les places ofertes en les convocatòries.

Enguany hem tramitat una actuació d'ofici relativa a la lentitud de la tramitació dels processos selectius per ingressar a la funció pública, arran de les informacions publicades a la premsa sobre la manca de destinació dels funcionaris de l'Administració de justícia que van participar en les proves selectives d'ingrés convocades per l'Ordre de 30 d'abril de 2002. (vegeu actuació d'ofici número 3554/04)

Examinades les dades relatives a la publicació de les llistes definitives d'aprovats en les convocatòries celebrades per a l'ingrés en els cossos d'oficials i d'auxiliars de l'esmentada Administració, el cert és que, malgrat que el mes d'octubre de 2003 ja es coneixien els noms dels aspirants que havien supe-

rat les proves selectives, la relació de les places que se'ls oferien a Catalunya no es va publicar fins al 29 de juliol de 2004, i el mes de setembre de 2004 encara no havien estat nomenats.

Per aquests motius demanarem informació al Departament de Justícia de la Generalitat, sobre les causes del retard en la incorporació dels nous funcionaris i sobre l'existència d'alguna previsió normativa per determinar reglamentàriament els terminis màxims de durada dels processos selectius i evitar les dilacions excessives entre la convocatòria de les proves i la incorporació dels aspirants aprovats a les seves destinacions.

Atès que de l'informe tramès vam constatar que el retard en la resolució del procés selectiu rau en l'actuació del Ministeri de Justícia, ens adreçarem al Defensor del Poble, a qui correspon la supervisió de l'Administració estatal, per exposar els fets i perquè, tenint en compte les necessitats de personal que contínuament s'evidencien en els jutjats, s'estudiï la conveniència d'impulsar alguna iniciativa per agilitar la tramitació dels processos selectius.

En el moment de cloure aquest Informe restem a l'espera de resposta a aquesta recomanació.

Expedients més significatius	
Codi	Assumpte
3554/04	Actuació d'ofici pel retard en l'obtenció definitiva dels aspirants de processos selectius de l'Administració de justícia.

2.3. Funcionament de la borsa de treball per nomenar personal interí

A banda del tema de la igualtat en l'accés a la funció pública i la lentitud dels processos selectius, volem destacar que aquest any hem posat fi a un expedient que, si bé iniciat l'any 2003 –fruit de la queixa d'un participant en un concurs oposició per accedir a un cos de titulats superiors de la Generalitat de Catalunya que, tot i haver aprovat, no hi va obtenir plaça–, en la qüestió de fons a què es referia, el funcionament de la borsa de treball per nomenar personal interí, no ha tingut solució fins pocs dies abans de la fi de l'any 2004.

L'Administració no preveu la possibilitat que les persones que hagin superat un procés selectiu, però que es quedin sense plaça, tinguin cap dret subjectiu, sinó que allò que va preveure fruit d'un acord general sobre condicions de treball del personal de l'àmbit d'aplicació de la Mesa General de Negociació de la Generalitat de Catalunya signat el 12 de juliol de 2000, és la configuració d'un procediment d'urgència per nomenar el personal interí i l'articulació de la

borsa de treball d'on havien de sorgir els candidats per cobrir les necessitats urgents amb aquest tipus de personal.

Aquest acord era expressament vigent fins al 31 de desembre de 2003, però tàcitament prorrogable per anys naturals a partir d'aquesta data. Tanmateix, el punt 3 de l'acord establia la possibilitat que l'Administració o la majoria de les organitzacions sindicals signants el poguessin denunciar dins el termini d'un mes abans d'acabar-ne el període de vigència.

El promotor mostrà la seva disconformitat amb el fet que no es preveïés un sistema de designació mecànica com a interins per a les persones que havien superat els processos selectius però que havien quedat sense plaça, quan aquest sistema és l'únic que respectaria els principis de mèrit i capacitat.

El Síndic entén que si es conclou que no hi ha un únic mètode o sistema de regulació per proveir llocs de treball vacants amb personal interí, també s'ha de concloure que la decisió d'establir el mecanisme correspon a qui legítimament té les competències per acordar-lo.

La borsa de treball d'ús per a tots els departaments de la Generalitat s'estructurava en tres grups que, a grans trets, inclouen les persones que hagin treballat com a interins, les que hagin superat la fase d'oposició d'un procediment d'ingrés a la funció pública (ordenades per raó de la nota obtinguda) i les que han superat alguna de les proves en les convocatòries d'accés al cos i l'escala respecte de les quals han de participar.

Igualment es preveien dos tipus de procediments, un de general (amb els candidats de la borsa de treball) i un d'excepcional, per cobrir els llocs de treball mitjançant el nomenament d'interins.

Ara bé, fruit de les previsions de les instruccions dictades per a la gestió d'aquesta borsa de treball, la Secretaria d'Administració i Funció Pública ens va informar de la possibilitat que un candidat inscrit a la borsa no arribés mai a ser cridat per a cap procés de selecció, si es té en compte el fet que els departaments poden fer ús del procediment excepcional previst que permet cobrir vacants amb personal funcionari que pertanyi a un o dos grups inferiors al del lloc a cobrir, o amb un interí del grup immediatament inferior.

Atesa aquesta informació, previsions com la relativa al fet que les persones que han superat un procediment d'ingrés quedessin ordenades d'acord amb la nota obtinguda, no constitueixen sinó un element distorsionador que el Síndic va recomanar que desaparegués per evitar crear falses expectatives entre els candidats inscrits a la borsa de treball.

Igualment queda clar que allò que s'anomenava "procediment excepcional" a les instruccions per a la gestió de la borsa es desplaçava o passava al capdavant del "procediment general". Per aquesta raó el Síndic va recomanar que, en tant que l'Acord general sobre condicions de treball fixava la seva vigència fins al 31 de desembre de 2003 i preveia la pròrroga tàcita per a períodes anuals successius mentre no es produís la denúncia de l'Administració o de la majoria de les organitzacions sindicals, l'any 2004 es denunciés la vigència de l'Acord i s'instés la modificació del procediment corresponent a la borsa de treball per tal de dotar-la de claredat, transparència i congruència i evitar, així, la presència d'elements distorsionadors que puguin crear confusió i falses expectatives entre els candidats inscrits.

Aquest suggeriment ha estat acceptat expressament i el Departament de Governació i Administracions Públiques comunicà a aquesta Institució haver pres la determinació de denunciar l'Acord, que queda sense efecte a partir de l'1 de gener de 2005 i, consegüentment, també les previsions que conté sobre la borsa de treball i el procediment d'urgència per nomenar personal interí.

Igualment, se'ns ha informat de la voluntat de tenir en compte els nostres suggeriments sobre la borsa de treball per dotar de més claredat, transparència i congruència al procediment que n'estableixi el seu funcionament.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
------	----------

2851/04	Disconformitat amb el funcionament de la borsa de treball d'interins de la Generalitat
---------	--

3. El dret a la conciliació de la vida familiar i laboral

La Constitució Espanyola, en el seu precepte 39.1, estableix el deure dels poders públics d'assegurar la protecció social, econòmica i jurídica de la família, i també el dret a la igualtat davant la llei i a la no discriminació (articles 14 i 9.2).

En el si de la Unió Europea s'han establert una sèrie de principis per aconseguir la igualtat real entre homes i dones en els àmbits socials, econòmic i cívic, la qual cosa comportà la necessitat d'introduir instruments adreçats a la conciliació de la vida familiar i laboral sense discriminació per raó de sexe, que, en l'àmbit de la funció pública, encara que amb la intenció pedagògica del Parlament envers tota la societat, es concretà en la modificació dels articles 96 i 97 del Decret legislatiu 1/97, de 31 d'octubre, mitjançant la Llei 6/2002, de 25 d'abril, de mesures per a la conciliació del treball amb la vida

familiar del personal al servei de les administracions públiques catalanes.

Aquesta llei és un pas endavant en la consolidació de l'estat social i les polítiques de benestar, i aspira a servir de model perquè les mesures adoptades es puguin anar estenent de forma gradual als treballadors per compte d'altri amb la mateixa finalitat de conciliar la vida laboral i familiar.

Si bé és cert que des de la seva entrada en vigor s'ha entès que introdueix elements de flexibilitat en relació amb el permís de maternitat, reduccions de jornada de treball i la introducció de l'excedència per tenir cura de familiars, la realitat social demostra que les previsions normatives queden curtes a mesura que hi ha necessitats noves.

En ocasió de la presentació en aquesta Institució de la queixa d'un funcionari de l'Administració local a qui es va denegar el gaudir d'un permís de paternitat i la reducció d'un terç de la jornada ordinària amb dret a percebre el 100% de les retribucions, mitjançant una resolució de la corporació municipal que era correcta dels del punt de vista de l'aplicació literal de la normativa reguladora d'aquests drets, vam iniciar una actuació d'ofici adreçada a millorar o modificar la normativa vigent sobre la conciliació de la vida familiar i laboral dels empleats públics.

Certament, l'article 97.4 del Decret legislatiu 1/97, de 31 d'octubre, en la seva redacció a partir de la modificació introduïda per la Llei 6/2002, de 25 d'abril, només preveu que en el cas que el pare i la mare treballin, la mare, en iniciar-se el període de descans per maternitat, pot optar perquè el pare gaudeixi d'una part determinada i ininterrompuda del període de descans posterior al part, de manera simultània o successiva amb ella.

Això no obstant, la realitat demostra que qui estava buscant feina o es trobava dintre d'un procés adreçat a aconseguir-ne, però que no s'havia resolt abans de començar el període de descans per maternitat, no té el dret d'opció, tot i que aconsegueixi una feina abans que aquest període finalitzi, ja que el dret es condiciona al fet que tots dos progenitors tinguin feina en el moment del part, d'acord amb la literalitat del precepte legal. Aquesta situació, lligada al fet que, per obtenir la reducció d'un terç de la jornada de treball per raó de guarda legal d'un infant, amb dret a percebre el 100% de les retribucions fins que l'infant tingui un any, el funcionari o la funcionària han de presentar la sol·licitud a partir del moment en què es reincorporen al treball després del permís de descans per maternitat, dóna lloc al fet que el funcionari que no va poder gaudir del permís, perquè no va poder exercir el dret d'opció en els termes abans expressats, tampoc pugui gaudir de la reducció d'un terç de la jornada de treball.

Atès que la Llei 14/1984, de 20 de març, per la qual es regeix aquesta Institució, permet al Síndic de Greuges recomanar modificacions que li sembla oportú d'introduir en els textos normatius, es va acordar obrir l'actuació d'ofici número 5184/04. Allò que es pretén amb aquesta actuació és que la normativa prevegi la possibilitat que, un cop s'ha començat a gaudir del període de descans per maternitat, canviï la situació laboral d'un dels progenitors i s'admeti la possibilitat que abans que aquest període finalitzi, si tots dos progenitors treballen, el pare o la mare puguin gaudir el temps de permís restant.

Igualment, es pretén que en qualsevol moment i abans que l'infant per a la guarda del qual se sol·licita tingui un any, es pugui demanar la reducció d'un terç de la jornada amb el 100% de les retribucions sense que el progenitor que la sol·licita hagi gaudit necessàriament del període de descans per maternitat.

Expedients més significatius

Codí Assumpte

4147/04	Denegació del permís de paternitat i de la reducció d'un terç de la jornada amb el 100% de les retribucions
5184/04	Actuació d'ofici arran de la modificació normativa de l'article 97 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública

4. L'assetjament moral o psicològic a la feina

No voldríem finalitzar aquesta àrea de l'informe de 2004 sobre la funció pública sense referir-nos a les queixes plantejades pels empleats públics en relació amb l'assetjament moral o psicològic a la feina, també conegut amb l'anglicisme *mobbing*.

Aquesta situació, que es produeix quan els afectats consideren que en el seu lloc de treball són menysprejats pels seus superiors o pels mateixos companys, quan se'ls assignen tasques que no els són pròpies o quan són discriminats i reben un tracte diferent a l'hora de demanar permisos, llicències per estudis etc., és viscuda per les víctimes amb autèntica preocupació i condueixen en molts casos a llargues baixes laborals.

El Síndic de Greuges ha tingut ocasió de pronunciar-se respecte d'aquestes situacions indesitjables de risc psicosocial als llocs de treball en relació amb les quals, malgrat que darrerament s'han dictat diverses sentències, no hi ha una regulació clara i eficaç, tot i les recomanacions fetes per la Institució als poders públics per tal que s'adoptin mesures legals i reglamentàries, tant per regular la protecció dels treballadors com per prevenir i evitar l'assetjament.

En el nostre Informe corresponent a l'exercici 2001 assenyalàvem, en síntesi, que els tribunals han sentenciat que patir un assetjament moral en el treball constitueix un accident de treball. La malaltia del treballador és considerada conseqüència de la seva activitat laboral, i l'accident laboral s'ha d'entendre en un concepte ampli. És essencial que hi hagi una relació causal entre l'activitat laboral i la malaltia perquè pugi apreciar-se l'existència d'un accident de treball i per aquest motiu insistíem en la regulació legal del fenomen de l'assetjament i cridàvem l'atenció sobre la necessitat d'adoptar mesures.

Si bé el Síndic entén que la denúncia dels fets que poden ser constitutius d'assetjament moral en el treball és quelcom que, fins ara, s'ha de dilucidar en cada cas en la jurisdicció competent a través dels mitjans de prova admesos en dret, també ha indicat als afectats quines són les possibles sortides a l'abast dels afectats abans d'acudir a la via jurisdiccional.

En aquest sentit, hem proporcionat als afectats la informació relativa a l'existència a cadascun dels departaments de la Generalitat d'un Servei de Prevenció de Riscos Laborals. Igualment, hem suggerit la possibilitat de posar aquests fets en coneixement de les delegacions territorials del Departament de Treball i Indústria, on es disposa tant del Centre de Seguretat i Condicions de Salut en el Treball com d'inspectors de Treball que poden efectuar informes avaluant els fets denunciats (vegeu queixa número 03442/04).

També hem tingut ocasió de suggerir als afectats que voldrien que la seva situació de baixa laboral, motivada per l'assetjament moral o psicològic a la feina, pogués arribar a ser considerada fruit d'un accident de treball, que posin aquests fets en coneixement de la Subdirecció d'Informes de Cotització de l'Institut Nacional de la Seguretat Social, competent per determinar la contingència que motiva una prestació d'incapacitat temporal (vegeu queixa número 1362/04).

A banda d'aquests suggeriments, destaquem les actuacions de la institució en ocasió del que vam considerar una actuació discriminatòria entre empleats públics amb diferent vinculació (laboral o funcionari) amb les administracions en què presten els seus serveis.

Atès que, d'acord amb el Criteri tècnic 34/2003 de la Direcció General de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, se'ns havia informat que la Inspecció Provincial de Treball i Seguretat Social ja no podia tramitar les denúncies d'assetjament moral o psicològic que afecten el personal al servei de les administracions públiques, per trobar-se aquest exclòs de l'àmbit de les relacions laborals en el qual aquesta és competent, i que s'havia d'informar els denunciants de la possibilitat d'exercir les accions oportunes en matèria de responsabilitat patrimonial, ens vam adreçar al Defensor del Poble, a qui correspondria la supervisió de l'actuació de

la Inspecció Provincial de Treball del Ministeri de Treball i Afers Socials (vegeu queixa número 4347/03).

Concretament vam exposar-li que, en l'actualitat i en l'àmbit de la funció pública, les plantilles de personal estan integrades no únicament per funcionari i interí, sinó també per personal eventual i laboral que, en ocasions, sota una mateixa direcció, presta serveis pràcticament iguals. Ateses aquestes circumstàncies, l'eventual formulació d'una denúncia conjunta per assetjament psicològic per part de diversos integrants d'una mateixa plantilla podria ser objecte d'un tractament diferent, depenent del seu vincle amb l'Administració (laboral o funcional), deixant en pitjor situació, segons el nostre parer, el qui té una relació de subjecció especial.

El Defensor del Poble entén que els funcionaris que se senten assetjats tenen òrgans administratius que poden realitzar, en les administracions autonòmiques i locals, investigacions sobre el *mobbing* dels funcionaris i que, per tant, la Inspecció Provincial de Treball i Seguretat Social no és l'òrgan competent per intervenir en aquests casos.

De la mateixa manera, i sense pronunciar-se sobre la possible situació de desigualtat apuntada pel Síndic, el Defensor insisteix sobre el fet que els funcionaris poden exercir accions per a la protecció dels seus drets fonamentals, per exigir responsabilitat patrimonial a l'Administració i, fins i tot, penal, sens perjudici que també puguin presentar denúncies contra els funcionaris autors d'una agressió, per aquest motius.

Ateses aquestes circumstàncies i les peculiaritats de les queixes que es reben en aquest àmbit, en què es constata un dèficit quant als mitjans per acreditar clarament l'assetjament, la Institució es proposa iniciar un estudi per conèixer les competències i els recursos existents a l'abast de les diferents administracions públiques, per tal de poder suggerir altres mesures concretes, l'aplicació més eficaç de les que ja hi ha o, si s'escau, impulsar alguna modificació normativa dirigida a tractar aquests conflictes.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
4347/03	Queixa d'un funcionari de la Diputació de Barcelona per presumpte assetjament moral a la feina
1362/04	Queixa d'una funcionaria de presons per una situació de <i>mobbing</i>
3442/04	Mal clima de treball denunciat per una funcionària del Departament de Salut

5. Seguiment d'actuacions anteriors

Ens referim en aquest apartat a un expedient la tramitació del qual es va iniciar l'any 2003. Tot i haver

formulat una recomanació que semblava que seria acceptada pel Departament d'Interior, finalment hem hagut de cloure la nostra intervenció donant per no acceptada la recomanació, ja que, tot i tenir coneixement que el Departament accepta que cal desplegar la normativa que permeti la mobilitat entre els cossos de policia local i el cos de Mossos d'Esquadra, no ha demostrat una voluntat explícita de fer-ho així, ni sembla que aquesta necessitat, tot i reconeguda, hagi de tenir un tractament prioritari.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
768/03 GD	Dificultats per a la permuta entre membres dels cossos de policies locals i del cos de Mossos d'Esquadra

1.3. Contractació administrativa, responsabilitat patrimonial i expropiació forçosa

1. Introducció

Sota l'epígraf de contractació administrativa incloem aquells assumptes que fan referència tant a les qüestions de contractació per part de l'Administració pública de béns i serveis com a allò que, de forma més estricta, es refereix a l'ús especial i privatiu dels béns de domini públic, habitualment en règim de llicència a precari o concessió administrativa per temps determinat. Per tant també hi incloem els drets funeraris, considerats com a concessió administrativa de l'ús d'un bé públic per temps determinat.

En ocasió d'una queixa presentada per un grup d'artesans amb llicència municipal per vendre a la via pública, hem tingut ocasió de tractar aquest règim específic d'autorització administrativa, a precari, per poder explicar als reclamants les seves característiques singulars.

Quant als drets funeraris, en l'Informe corresponent a l'any 1999 vam tractar el règim jurídic d'aquests drets, especialment en allò que fa referència al seu límit temporal. Durant l'any 2004 hem tingut ocasió d'intervenir en reclamacions relatives al retard de l'Administració en efectuar el pagament del dret funerari quan aquesta el recompra, així com també en un cas de possible pèrdua dels elements ornamentals del ninxol amb motiu d'un trasllat per compensació.

En relació amb les queixes sobre responsabilitat patrimonial, que en els darrers dos informes vam tractar a bastament, aquest any esmentem una actuació puntual però complexa que continua fent paleses determinades incidències ja destacades en altres ocasions, com ara quines actuacions del perjudicat poden enervar l'efecte prescriptiu del termini

d'un any per presentar la reclamació, o el paper de l'Administració propietària d'una instal·lació destinada a la pràctica de l'esport, gestionada per un concessionari, en què un usuari pateix un dany.

Els conflictes relacionats amb procediments d'expropiació forçosa, ordinàriament, tenen relació amb el retard de les resolucions dels expedients. Durant l'any, però, també hem rebut diverses queixes per disconformitat dels afectats amb l'àmbit físic objecte d'expropiació.

2. Contractació administrativa

2.1. Venda no sedentària a la via pública. Un permís a precari

La venda no sedentària a la via pública constitueix un cas d'ús privatiu d'una porció del domini públic, de manera que s'exclou o limita la utilització per part d'altres. Així ho recull l'article 57 del Reglament de patrimoni dels ens locals, aprovat per Decret 336/1988.

En el seu apartat segon, hi afegeix: "L'ús privatiu que no comporta la transformació o la modificació del domini públic resta subjecte a l'atorgament d'una llicència d'ocupació temporal que origina una situació de possessió precària essencialment revocable per raons d'interès públic i amb dret d'indemnització, si s'escau."

L'Ajuntament de Barcelona, en el moment de renovar la llicència als artesans que habitualment venen en una de les principals places barcelonines, decidí autoritzar l'activitat màxim fins l'any 2008, i disminuir progressivament el nombre de dies de la setmana en què es podia exercir la venda. Aquestes condicions es feien constar en un document que l'Ajuntament oferia a la signatura dels interessats.

Un dels artesans demanà la nostra intervenció davant el que considerava condicions injustes i que afectaven directament la seguretat de la seva principal font d'ingressos (vegeu queixa número 2496/04).

Estudiat el document de l'Ajuntament, vam considerar que les condicions d'exercici de l'activitat s'ajustaven al contingut del Reglament sobre patrimoni dels ens locals, així com també a les previsions contingudes en l'Ordenança de l'Ajuntament de Barcelona que regula l'ús de les vies i espais públics, aprovada el 27 de novembre de 1998. Igualment aquest document incloïa les condicions concretes per a la venda en aquells espais públics, i sota l'epígraf "vigència i renovació", es feia constar que "les llicències per a establiments de venda no sedentària són a precari i revocables per motius d'interès públic, sense dret a indemnització".

Per les raons descrites i tenint en compte que la desaparició de l'activitat de venda es preveia amb una

antelació de quatre anys, vam donar per finalitzada la nostra intervenció, tot considerant que el temps de preavis era més que suficient, i no apreciant l'existència d'actuació irregular per part de l'ajuntament.

Això no sempre ha estat així. En situacions similars plantejades al llarg de l'any 2001 i que afectaven punts de venda de laminadures i petites juguines amb implantació a la via pública des de feia molts anys, vam haver de recordar a l'Ajuntament de Barcelona el deure legal d'avaluar i motivar suficientment la denegació de pròrroga de llicència, malgrat ser a precari. Així ho estableixen, de forma genèrica l'article 54.1.c de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i l'article 39.1 de l'ordenança municipal ja esmentada.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
2496/04	Llicències municipals de venda ambulants a la via pública. Condició de precarietat

2.2. Retard en el pagament de la retrocessió dels drets funeraris i pèrdua dels elements ornamentals d'un nínxol

L'article 52.1 de l'Ordenança de cementiris de l'Ajuntament de Barcelona estableix que "les sepultures que no continguin cadàvers, ni restes, podran ésser retrocedides pels seus titulars a l'Ajuntament o entitat a qui autoritzi, sempre que no la posseeixin amb caràcter de lloguer, pagant-se les quantitats que per a cada cas senyala l'Ordenança Fiscal".

Durant l'any 2004, s'han resolt tres queixes que feien referència al retard desproporcionat en el cobrament de l'import corresponent a la retrocessió del dret, per part dels serveis funeraris de Barcelona (vegeu les queixes números 2103/03, 3056/03 i 321/04).

Les demandes de retrocessió, normalment, estan motivades pel canvi de la població de residència del titular del dret o canvi de nínxol dins el mateix cementiri. Els demandants acostumen a ser persones d'edat avançada, amb recursos econòmics limitats i que necessiten destinar l'import que cobrin de la retrocessió a la despesa de compra del nou dret, en el mateix cementiri o en un altre.

Quan demanaven als serveis funeraris l'exercici del dret eren advertits que el pagament es produiria en un futur indeterminat, quan es disposés de pressupost suficient per atendre'l. Els Serveis Funeraris de Barcelona respongueren a la nostra demanda d'informació manifestant que els retards eren deguts

a l'increment en les demandes de retrocessió i a la insuficiència de la partida pressupostària per satisfer els pagaments.

En els tres casos que van ser sotmesos a la nostra consideració, malgrat que els interessats van cobrar al cap de poc temps d'adreçar-nos per escrit a l'Administració funerària, en temps real, un d'ells va cobrar al cap de més de tres anys d'efectuada la demanda, un altre al cap de més de dos anys i, en canvi, el tercer va cobrar al cap de tres mesos, tot i ser advertit que no rebria l'import abans de dos anys.

Un altre ciutadà ens plantejà la seva disconformitat amb l'actuació de l'empresa Serveis Funeraris de Barcelona, SA, davant la suposada pèrdua dels elements ornamentals d'un nínxol durant el trasllat de les restes a un altre cementiri (vegeu queixa número 1013/04).

El mal estat estructural de la construcció on estava situat aquell nínxol i la necessitat d'enderrocar-la provocà compensar aquella sepultura amb una altra, situada en un altre indret del cementiri. Quan s'inhumà la mare del reclamant, aquest comprovà que la làpida i el marc no hi eren. Demanada informació, els Serveis Funeraris van contestar que no era possible conèixer quina havia estat la destinació d'aquells elements, ja que entre la seva col·locació i el trasllat per compensació havien transcorregut catorze anys. Al mateix temps s'invocava l'article 90 de l'Ordenança municipal en aquesta matèria, que exonera l'Administració de responsabilitat en cas de robatoris o danys en les sepultures i objectes d'ornament.

El Síndic, davant la impossibilitat d'establir l'autenticitat dels fets i tenint en compte que en el document pel qual es dona el consentiment a la compensació els Serveis Funeraris de Barcelona manifestaven que es feien càrrec de l'extracció i nova col·locació dels elements decoratius que existissin, suggerí que en futures ocasions es deixi constància fotogràfica de l'estat de la sepultura just abans de la compensació. Serveis Funeraris de Barcelona, SA, ens ha informat que estudien la possibilitat "d'incorporar una fotografia a l'expedient compensació abans que aquesta es dugui a terme, amb la finalitat de que l'interessat conegui l'estat de la sepultura i pugui donar el seu consentiment".

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
321/04	Retard en el pagament del drets funeraris ofert en retrocessió al municipi
1013/04	Pèrdua dels ornaments funeraris en ocasió d'un canvi per compensació del nínxol

1.4. Responsabilitat patrimonial de l'administració

1. Reclamacions per danys patits en instal·lacions municipals gestionades per un concessionari

El Síndic continua rebent queixes de persones que manifesten els perjudicis que els ocasiona la incorrecta tramitació de reclamacions presentades per danys patits en instal·lacions municipals gestionades per un concessionari.

Aquesta circumstància es planteja en una queixa presentada per un ciutadà que va patir un accident en unes piscines de l'Ajuntament de Barcelona (vegeu queixa número 1776/03).

En aquests supòsits es disposa de dues vies per presentar la reclamació: adreçar-se directament al concessionari o, potestativament, dins el termini d'un any des que van succeir els fets, a l'Ajuntament, a l'empara de la seva condició d'òrgan de contractació, d'acord amb allò que preveu l'article 97.3 del Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques, i com a titular tant dels serveis esportius que es presten com de les instal·lacions on es practiquen.

En aquest cas, el perjudicat va optar per adreçar-se directament al concessionari, la qual cosa és quelcom previsible en la mesura que l'usuari d'una instal·lació d'aquestes característiques es dirigeix a la figura que li és més propera, i desconeix, en molts casos, la circumstància que, si bé fa ús d'una instal·lació municipal i gaudeix d'un servei, també públic, la seva gestió correspon a una entitat particular, en virtut d'un contracte administratiu de concessió.

L'usuari que ha sofert el dany el que ha de fer és, efectivament, acreditar-lo i, si realitza aquesta opció, reclamar-lo davant el concessionari. Però no assumir el cost de dirigir-se a l'asseguradora d'aquest i, fins i tot, al titular de l'empresa instal·ladora de l'element que li ha generat el dany, com va succeir en aquest cas per, finalment, no obtenir cap resolució expressa del concessionari, que és qui hauria d'haver assumit totes aquestes gestions i pronunciar-se expressament sobre l'eventual assumptió de responsabilitat en relació amb aquest dany.

Quan aquest ciutadà es va adreçar al Síndic vam constatar que s'havia dirigit a l'Ajuntament de Barcelona mitjançant instància, un cop transcorregut un any des de l'accident i, per tant, en una interpretació literal de la norma, quan havia prescrit el seu dret, tot i haver realitzat prèviament nombroses gestions formals i informals davant totes les parts implicades.

El Síndic opina que, en casos com el descrit, cal analitzar fins a quin punt es donen les circumstàncies per entendre que hi ha prescripció de l'acció i, en conseqüència, per un aspecte procedimental, no estudiar els arguments que fonamenten el dret a obtenir una reclamació; cal valorar si les actuacions que duen a terme els perjudicats abans de presentar formalment la reclamació són susceptibles d'enervar l'efecte prescriptiu del termini d'un any.

Més enllà del cas concret, si bé és cert que és el concessionari qui ha d'indemnitzar els danys i perjudicis que es causin a tercers a conseqüència de les operacions que requereixin l'execució del contracte, llevat que s'ocasionin per una ordre directa i immediata de l'Administració, el Síndic va entendre que aquesta, com a titular del servei, també ha d'exercir les funcions de control i inspecció inherents a aquesta condició.

Per poder exercir aquesta tasca de control i inspecció, l'Administració titular del servei ha de disposar d'aquesta informació de forma més o menys immediata, per adoptar les mesures que consideri oportunes, amb coneixement dels fets, per la qual cosa seria convenient articular canals d'informació i procediments reglats per a aquest tipus de situacions.

Així per exemple, si el concessionari està obligat a informar de la gestió esportiva i econòmica de la instal·lació (compte d'explotació, proposta de preus, memòria esportiva, etc.), també es podria preveure l'obligació d'informar de les reclamacions presentades pels usuaris.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1776/03	Accident en unes piscines de titularitat municipal gestionades per un concessionari
CD	

2. Expropiació forçosa

El nombre de queixes tramitat en aquesta matèria no és especialment significatiu. Les qüestions plantejades es poden agrupar en dos blocs: les que fan referència al retard en la tramitació dels expedients d'expropiació, i aquelles que fan referència al desacord amb la delimitació de l'àmbit territorial afectat.

En els darrers informes hem deixat constància de la presentació de queixes per l'excés de demora en la resolució dels expedients administratius d'expropiació forçosa. Un cop més hem de dir que, almenys en una part important dels que ens arriben, això continua així (vegeu queixes números 1046/04 i 1088/04).

En relació amb aquesta qüestió, hem recordat que les administracions públiques estan subjectes al deure d'impulsar, per pròpia iniciativa, la tramitació dels

assumptes (art. 74.1, de la Llei 30/1992 de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú). Aquest deure d'impuls d'ofici respon a la necessitat de fer reals els principis generals d'actuació de l'Administració pública, d'eficàcia, eficiència i celeritat, i del deure de resoldre dins de termini, continguts en els articles 3.1, 3.2, 75.1 i 42 de l'esmentada Llei 30/1992, i que a la vegada deriven del mandat constitucional de l'article 103.1 quan estableix que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb el principi, entre altres, d'eficàcia.

Cal deixar constància que la mera acceptació a tràmit de la queixa, amb la corresponent demanda d'informe, acostuma a provocar la represa de les actuacions aturades.

També ens han estat presentades almenys quatre queixes de ciutadans disconformes amb l'àmbit material objecte d'expropiació, ja sigui en iniciatives de desenvolupament urbanístic o en l'execució d'infraestructures viàries (vegeu queixes números 3831/04 i 2879/04).

No correspon al Síndic de Greuges fixar l'àmbit físic objecte d'expropiació resultant de l'execució del planejament aprovat o de la solució constructiva adoptada en el cas de l'execució d'obres de vies de comunicació, per exemple. Aquest és un exercici de la potestat discrecional de l'Administració pública, que, en tot cas, haurà de justificar la idoneïtat de la solució adoptada. En aquests casos podem supervisar que, efectivament, l'Administració no actua arbitràriament i que ho fa respectant les garanties que el procediment ofereix als propietaris afectats.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1046/04	Retard en la resolució d'un expedient d'expropiació forçosa. Manca d'impuls de l'Administració
3831/04	Disconformitat amb l'àmbit territorial afectat per l'expropiació

1.5. Participació ciutadana

1. Introducció

Tal com estableix l'article 23.1 de la Constitució Espanyola, el dret de participació dels ciutadans en els afers públics es pot exercir directament o per mitjà de representants lliurament elegits en eleccions periòdiques. En aquest epígraf s'integren les queixes dels ciutadans relacionades amb l'exercici de drets de participació política.

Bàsicament, s'incorporen les queixes presentades per càrrecs electius municipals, evidentment sense

responsabilitat de govern i, en conseqüència, en exercici de la seva funció de control de la gestió municipal. És en aquest col·lectiu on segurament es destaquen més els obstacles per exercir el dret de participació, atès que el control de l'acció de govern de les seves comunitats municipals és la seva tasca habitual i específica.

D'altra banda, les dificultats dels ciutadans per exercir drets participatius es presenten també de forma més difusa entre les diferents àrees en què es distribueix el present Informe. Així, la manca de resposta de l'Administració pública a les demandes d'informació o a les reclamacions que puguin plantejar, la manca d'informació prèvia suficient davant determinats projectes d'interès públic, o els problemes derivats de la consideració dels ciutadans com a part interessada en la presa de determinades decisions públiques, acostumen a ser expressions de la insuficiència, de la manca d'instruments efectius o de l'obstrucció, més o menys volguda, en la participació dels ciutadans en els afers públics. Per exemple, l'àmbit de l'urbanisme és paradigmàtic quant als dèficits que podem observar en matèria de participació ciutadana més directa en les qüestions de planejament. En aquest sentit podeu consultar els comentaris continguts en l'Informe corresponent a l'any passat (pàgines 64 a 66 del BOPC núm. 34, de 19 de març de 2004) i els que figuren en aquest Informe en l'apartat corresponent a urbanisme.

L'any 2004 ha estat el de la consolidació dels nous governs municipals sorgits de les eleccions municipals del maig de 2003. Moltes de les queixes tracten sobre conflictes apareguts a conseqüència dels canvis allà on n'hi ha hagut i, de forma especial, respecte a l'accés a la informació municipal i a la presència en els mitjans de comunicació de titularitat municipal.

Quant al tipus de conflictes plantejats, no es constata cap novetat respecte a les situacions i comentaris que vam incloure en els informes corresponents als anys 2002 i 2003, però poden tenir una especial significació en el transcurs d'un any postelectoral. Es mantenen, doncs, els conflictes entre equips de govern municipals i grups d'oposició per l'accés a la informació municipal i als seus mitjans de comunicació.

És per això que deixem constància de quatre queixes, dues de rebudes a final de l'any 2003 i dues més al llarg de l'any 2004, per disconformitat amb les retribucions econòmiques i indemnitzacions acordades a favor dels membres dels equips de govern municipal.

Finalment, aquest any incorporem també la queixa presentada pels comitès professionals i d'empresa dels mitjans públics de comunicació a Catalunya per posar de manifest diverses qüestions que, en opinió

seva, limiten l'activitat periodística i, en conseqüència, el dret d'informació dels ciutadans en els períodes de campanya electoral. Malgrat que la resolució de la queixa s'ha fet pública a principis de l'any 2005, com que la tramitació s'ha produït íntegrament durant l'any 2004, la incorporem en el present Informe.

2. Dret d'accés a la informació municipal

Normalment les queixes presentades pels grups a l'oposició dels equips de govern municipal per manca d'accés a la informació municipal són recurrents.

Les queixes acostumen a arribar acompanyades d'un bon grapat d'exemples de manca de resposta o de respostes insuficients. En ocasions, en municipis amb poca capacitat de gestió administrativa es plantejen conflictes entre el volum d'informació demanada i el funcionament ordinari de l'Ajuntament.

El Síndic, davant d'aquestes queixes relatives a manques de resposta, demana informació a l'ajuntament per tal que motivi la seva actuació.

Habitualment la resolució del Síndic consisteix a recordar a les parts en conflicte quin és el marc legal que regeix l'exercici del dret d'accés a la informació per part dels regidors municipals.

Així, recordem que l'article 164 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, quan regula el dret d'informació dels membres de les corporacions locals, considera dos règims diferents d'accés a la informació municipal: un accés directe, que correspon als supòsits previstos als apartats a, b i c, és a dir, informació necessària per a l'exercici de funcions delegades, assumptes propis de la responsabilitat encomanada, informació relativa als assumptes inclosos a l'ordre del dia dels òrgans dels que són membres, i la que també sigui d'accés lliure als ciutadans. En els altres casos, quan és necessari per a l'exercici de la funció de regidor, es preveu un accés indirecte mitjançant petició expressa al president de la corporació o de les diferents comissions.

La denegació d'accés a la informació demanada ha de basar-se en el supòsits taxats continguts en els apartats a i b de l'article 164.3, és a dir, quan es pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal, familiar o la pròpia imatge, o matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumari.

La sol·licitud s'entén acceptada per silenci positiu, si en el termini de quatre dies no es dicta la resolució denegatòria. Amb freqüència ens podem trobar davant de situacions d'acceptació per silenci positiu, però d'impossible execució material en la pràctica, ja que al demanar de nou l'accés a la informació, tot invocant el silenci positiu, continua denegant-se de

fet. És així que es troba a faltar una previsió legal que faci possible l'exercici àgil d'aquest dret, un cop produït i justificada l'acceptació per silenci positiu.

Singularment se'ns ha plantejat el dret d'accés al contingut del registre d'entrada i sortida. Entenem que és necessari establir limitacions a la consulta d'aquestes dades, ja que no és defensable, i així ho ha manifestat la jurisprudència, un dret genèric i indiscriminat d'accés a la informació municipal per part dels regidors.

D'altra banda també es podria argumentar que aquests registres poden contenir dades que podrien afectar el respecte degut al dret a la intimitat de les persones. No obstant això, creiem que ordinàriament aquelles dades es poden considerar pròpies del gir i tràfic de l'entitat local, i que haurien de ser accessibles als regidors.

És per tot això que, quan s'ha plantejat el dret d'accés al registre municipal per part d'un càrrec electiu, acotant un període de temps raonable en què ha de ser objecte de consulta, hem recomanat facilitar-hi l'accés (vegeu la queixa número 1475/04).

Finalment, recordem que els membres de la corporació estan obligats a respectar la confidencialitat de la informació a què tinguin accés per raó de l'exercici de les seves funcions quan pugui perjudicar l'interès de l'ens local o de tercers, tal com estableix l'article 164.6 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

En una altra ocasió, una entitat local, amb la intenció d'ordenar i agilitar el procediment d'atenció i informació als grups de l'oposició, ha aprovat unes normes de funcionament. Aquestes normes preveuen horaris d'atenció específics i la possibilitat d'obtenir resposta directa personal i verbal. El Síndic, tot i valorar positivament la intenció d'oferir un servei més complet i àgil, manifestà a aquella entitat local que alguns aspectes de la circular provocaven inseguretats jurídica en la mesura que podien limitar les condicions bàsiques d'exercici del dret d'informació dels membres de l'entitat local i, en concret, les previsions que estipula l'article 164 de l'esmentat Text refós.

El Síndic considerarà que aquestes normes de funcionament haurien de tenir en compte el règim legal que ja hem descrit (vegeu queixa número 3069/03.)

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1475/04	Denegació d'accés a la informació municipal a un regidor de l'oposició
CD	
3069/04	Normes municipals sobre dret d'accés a la informació per part dels regidors que podrien conculcar aquest dret

3. Obstacles al dret de participació dels grups de l'oposició municipal en els mitjans de comunicació de titularitat municipal

Només dues paraules per deixar constància que, malgrat la reforma de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, per la Llei 21/2002, que introdueix la garantia d'accés de tots els regidors als mitjans de comunicació de titularitat municipal, continuem rebent queixes de grups municipals a l'oposició que troben dificultats per exercir aquest dret.

En dos dels casos plantejats el Síndic, un cop demanat el necessari informe previ, no va arribar a formular cap recomanació o recordatori de deures legals, perquè finalment els plens municipals respectius aprovaren el reglament regulador de les condicions d'accés i d'ús d'aquests mitjans per part dels regidors i dels grups municipals, tal com preveu l'article 170.2 de l'esmentat Text refós.

En altres ocasions els ajuntaments consideren que la publicació que editen no arriba a tenir la categoria de butlletí municipal, sinó que es pretén que sigui, estrictament, un mitjà de difusió de dades de les activitats de l'equip de govern i de difusió de la situació en què es troba l'ajuntament.

El Síndic ha reiterat a aquests ajuntaments les seves consideracions i recomanacions en aquesta matèria, ja exposades en l'Informe al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 2001. Més tard, amb l'esmentada reforma de l'any 2002 de la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya, es recollí el sentit d'aquelles consideracions.

Així s'ha fet en el cas plantejat per un grup de l'oposició d'un altre ajuntament, el qual reserva ara un apartat als grups municipals en la seva publicació. El Síndic, no obstant això, li ha recordat el mandat legal d'aprovar el corresponent reglament en aquesta matèria. Estem pendents de conèixer el determini final amb relació a aquest recordatori (vegeu queixa número 4201/03).

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
4201/03 CD	Dret d'accés dels grups municipals als mitjans de comunicació de titularitat municipal

4. Sobre els imports de les retribucions i indemnitzacions que han de percebre els càrrecs electius municipals

L'any 2003, la constitució dels nous consistoris va provocar algunes consultes i queixes sobre la quantia dels imports econòmics que els càrrecs electius

municipals poden percebre per raó de l'exercici del seu càrrec.

La normativa vigent desglossa en tres categories els imports que poden percebre aquests càrrecs:

- **Retribucions en sentit estricte:** per exercici del càrrec amb dedicació exclusiva o parcial. Les corporacions corresponents assumeixen el cost corresponent a la quota patronal del règim de la Seguretat Social.
- **Assistències:** import que es percep per la participació efectiva en les sessions dels òrgans de govern de què es forma part. Només perceben aquest import els qui no tenen assignada una dedicació exclusiva o parcial.
- **Indemnitzacions:** per les despeses efectives que els ocasioni l'exercici de les responsabilitats públiques.

Essencialment, el conflicte es planteja en la determinació dels imports corresponents a les retribucions i assistències.

Enlloc no es preveuen ni estableixen criteris de compliment obligatori per calcular l'import d'aquestes assignacions.

L'Associació Catalana de Municipis i Comarques i la Federació de Municipis de Catalunya, entitats d'agrupació voluntària dels municipis catalans, han establert uns criteris indicatius per fixar les retribucions dels càrrecs electius locals. Aquestes pautes no tenen, en absolut, caràcter imperatiu.

Vista la manca de paràmetres de compliment obligat i atès que l'acció de govern s'ha de subjectar a principis de proporcionalitat, bona fe i servei objectiu als interessos públics, entenem que un dels instruments de control és la mateixa acció dels grups municipals presents en el consistori, tant com la dels electors quan exerceixen el dret democràtic d'eleger els seus representants, sens perjudici que en algun moment es pugui establir amb caràcter vinculant que són normes de compliment obligatori en aquesta matèria.

Entenem, doncs, que no és competència d'aquesta Institució establir els paràmetres de retribució dels càrrecs electius, ni supervisar-ne la idoneïtat, donada la potestat discrecional i d'autogovern de què gaudeixen els ens municipals (vegeu queixa número 817/04).

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
817/04	Disconformitat amb l'import de les assignacions econòmiques dels càrrecs electius

5. Qüestions electorals

El 4 de març de 2004 els comitès professionals i d'empresa dels mitjans públics de comunicació a Catalunya es van adreçar al Síndic per posar de manifest diverses qüestions que, en la seva opinió, limiten l'activitat periodística i, en conseqüència, el dret d'informació dels ciutadans en els períodes de campanya electoral.

Concretament, el motiu de queixa estava relacionat amb dues qüestions principals:

- a. Els acords de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV) pels quals es fixaven els criteris a aplicar en relació amb els blocs electorals per a la cobertura, en primer lloc, de les eleccions generals i andaluses del 14 de març de 2004 i, seguidament, de les eleccions europees del 13 de juny.
- b. La pràctica cada cop més estesa dels partits polítics, consistent a impedir l'accés de les càmeres de televisió als recintes públics on s'organitzen els actes de campanya, i oferir en canvi el senyal de comunicació que ells mateixos elaboren. El periodista pot informar del que veu i sent, però la imatge de l'acte és la que facilita el partit polític.

El Síndic va analitzar aquestes dues qüestions i el resultat d'aquest estudi, que també té en compte l'anàlisi d'altres models europeus que el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) incorpora a l'Informe relatiu al pluralisme informatiu dels mitjans públics de ràdio i televisió de Catalunya, aprovat pel Ple del CAC el 14 de juny de 2001, es concreta en les consideracions que tot seguit exposem.

Els blocs electorals: el dret a comunicar o a rebre lliurement informació veraç i el principi de pluralisme

Una queixa posa de manifest un problema clàssic en l'exercici dels drets fonamentals: les restriccions a l'exercici d'aquests drets i la dificultat de trobar un punt d'equilibri encertat entre el contingut i la restricció del dret.

En el present cas, aquesta situació es concreta pel reconeixement i protecció del dret a comunicar o a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de comunicació (art. 20.1.d de la Constitució), que s'ha d'exercir respectant el principi de pluralisme que també consagra la Constitució en l'article 20.3, quan afirma que la llei garantirà l'accés als mitjans dels grups socials i polítics significatius respectant el pluralisme.

La comunicació que la Constitució protegeix és la que transmet informació veraç relativa a assumptes d'interès general o rellevància pública (STC 154/1999). Aquest és un dret de llibertat, la qual cosa

significa absència d'interferències o intromissions en el seu exercici per part dels poders públics (STC 12/1982). Ara bé, malgrat aquest caràcter de dret de llibertat, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha destacat des del primer moment que aquest dret té també una dimensió institucional (formar una opinió lliure), cosa que justifica una intervenció pública reguladora del seu exercici (STC 63/1987).

Es pot concloure, doncs, que s'empara una intervenció positiva dels poders públics per ordenar els mitjans de comunicació a fi que a través d'aquests la informació pugui complir la seva finalitat institucional de formar una opinió pública lliure, base essencial d'un estat democràtic. I, per assolir aquesta finalitat, la informació ha de ser plural.

Com a conseqüència d'aquesta constatació s'arbitren mecanismes d'intervenció, que tracten de fer més real el pluralisme informatiu durant les campanyes electorals, per garantir una mínima presència en els espais gratuïts de propaganda electoral, imposar la no discriminació en espais de publicitat pagada i, finalment, exigir la neutralitat dels mitjans de comunicació en el tractament de les campanyes electorals. I aquestes diverses formes d'intervenció sobre el dret d'informació posseeixen cobertura normativa, fonamentalment a la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general.

El darrer dels mecanismes d'intervenció que s'ha enumerat (assegurar la neutralitat dels mitjans de comunicació en el tractament de les campanyes electorals) és el més complex i el menys determinat normativament, cosa que afegeix conflictivitat en el moment d'aplicar-lo, com es constata en el cas que ens ocupa.

La fórmula tradicionalment utilitzada al nostre país per aconseguir aquesta finalitat ha consistit a imposar uns criteris generals de repartiment de temps dedicat a cada partit a raó dels resultats obtinguts en les eleccions anteriors, això és, recórrer al mateix criteri que s'utilitza per distribuir els espais gratuïts de propaganda electoral.

La Junta Electoral Central, en acord pres el 3 d'octubre de 1989, ratificat per un altre d'11 d'octubre del mateix any, opina que aquest criteri general es pot considerar ajustat a la necessitat de respectar el pluralisme polític i la neutralitat informativa, sens perjudici que aquesta Junta ha de vetllar per la defensa d'aquests principis, tant pel que fa al respecte a l'adequada proporció en els temps d'emissió com pel tractament correcte de la imatge i del contingut de la informació.

Així mateix, el Tribunal Suprem, en Sentència de 17 d'octubre del 2000, quan coneix de la impugnació d'un acord de la Junta Electoral Central que aplica

l'article 66 de la Llei orgànica 5/1985, seguint el criteri general esmentat, confirma aquest acord, tot entenent que la Junta no incideix en vulneració dels drets consagrats a l'article 20.1 i 3 de la Constitució ni infringeix els principis de pluralisme polític i de neutralitat informativa.

El test de proporcionalitat

Dilucidar si del cas concret dels acords de la CCRTV es desprèn una restricció del dret a la informació, per aplicació del principi del pluralisme, no conforme amb la Constitució, implica recórrer al principi de proporcionalitat, aplicat pel Tribunal Constitucional. Aquest test obliga a examinar, de forma successiva, si la mesura objecte de judici supera els criteris d'idoneïtat, necessitat i proporcionalitat en sentit estricte.

El criteri d'idoneïtat obliga a examinar si la mesura és adequada per aconseguir la finalitat que es proposa, i si aquesta finalitat és al seu torn un valor constitucional. El criteri de necessitat obliga a examinar si la mesura adoptada és la menys lesiva de les possibles, és a dir, si la mateixa finalitat podria aconseguir-se a través d'altres mesures que causessin un perjudici menor al dret lesionat. I finalment, el criteri de proporcionalitat en sentit estricte és el que obliga a valorar si la mesura és equilibrada en el sentit que se'n derivin més beneficis o avantatges per a l'interès general que perjudicis sobre el bé lesionat. Aquest últim criteri inclou un judici de ponderació entre els dos béns de rellevància constitucional afectats, de manera que es pugui afirmar que entre benefici i lesió hi ha una proporció acceptable.

Per a aquest examen cal recordar els elements essencials dels acords:

- a. Es tracta d'una mesura que té com a finalitat garantir un valor constitucional com és el pluralisme informatiu. La mesura restringeix l'exercici del dret d'informació dels professionals dels mitjans públics. Estem, doncs, davant de dos béns o interessos de rellevància constitucional confrontats, la qual cosa fa aplicable el principi de proporcionalitat. La finalitat de la mesura en qüestió no és objectable, ja que defensar el pluralisme és defensar un valor constitucional (art. 20.3 CE).
- b. La mesura només s'aplicarà durant les campanyes electorals.
- c. La mesura només s'aplicarà als mitjans de titularitat pública.
- d. La mesura consisteix a imposar uns temps d'aparició en pantalla segons els resultats obtinguts pels diversos partits en l'elecció similar anterior. Es segueix el model de la distribució d'espais gratuïts.
- e. No s'incideix en el contingut de la informació. La imposició es refereix al temps d'aparició en pantalla.

A partir d'aquestes dades, es pot examinar si se supera el test de proporcionalitat.

La finalitat que es proposa amb la mesura objecte d'estudi respon, com hem exposat, al valor constitucional del pluralisme que consagra la Constitució (article 20.3).

Pel que respecta al criteri de la idoneïtat, s'ha d'admetre que la garantia d'una presència equitativa dels diversos partits polítics en els informatius que s'emeten durant la campanya electoral ajuda al pluralisme informatiu. Si el que es pretén és garantir el pluralisme, la mesura adoptada és idònia, en el sentit que és útil a la finalitat perseguida.

Quant al criteri de necessitat, pot admetre's en principi que la mesura adoptada és necessària, ja que és difícil apreciar si un altre tipus de mesura podria aconseguir la mateixa finalitat amb menys dany al dret afectat.

Es pot pensar, doncs, que la imposició d'un minutatge obligatori als informadors no sembla pas una lesió essencial al seu dret d'informar, i s'entén que sembli difícil concebre un altre tipus d'intervenció menys lesiva per aconseguir la mateixa finalitat de garantir el pluralisme intern.

Dit això, podria afirmar-se també que el pluralisme intern ja s'aconsegueix mitjançant l'atribució d'espais gratuïts, en els quals els diferents partits exposen la seva propaganda electoral. Afegir una altra limitació a la llibertat informativa seria excessiu i no necessari.

No obstant això, també s'ha de reconèixer que la informació política a les campanyes electorals es du a terme de forma primordial a través dels espais informatius. Per aquest motiu, garantir el pluralisme en aquests espais és una forma de fer realitat un element bàsic de la democràcia, això és, que els electors puguin decidir la seva opció política de forma lliure i informada.

Amb tot, si bé entenem que la mesura és necessària, cal vetllar perquè sigui al menys lesiva possible del dret d'informació dels professionals dels mitjans públics.

No entra dins les competències d'aquesta Institució analitzar el contingut dels acords, malgrat que es pot afirmar que aquest contingut ha de compatibilitzar-se al màxim possible amb el dret a la informació. En aquesta direcció i sense que s'entengui que es fa una proposta en aquest sentit, es podria valorar, per exemple, la possibilitat d'incloure fórmules més flexibles, com les que hi ha en altres sistemes democràtics, que permetessin un cert marge d'apreciació als professionals de la informació en l'ordenació dels

minutatges, sense que això signifiqui deixar de banda l'objectiu que es vol assolir: que els electors puguin decidir la seva opció política de forma lliure i informada.

Finalment, la mesura que s'adopti, si és necessària, ha de ser proporcionada, en el sentit que limitarà l'exercici d'un dret fonamental de forma no essencial a fi d'aconseguir fer realitat el valor del pluralisme en els mitjans de comunicació. En aquest sentit, com de l'opinió que aquesta lesió és proporcionada en la mesura que es redueix al període electoral, s'imposa només als mitjans públics i no incideix en el contingut de la informació que els professionals pretenguin donar, ja que només s'imposa un minutatge obligatori.

La imposició d'un senyal de comunicació

Aquesta limitació del dret d'informació presenta unes notes clarament diferenciades en relació amb el supòsit anterior. En aquest cas, la limitació no és imposada per una entitat pública, sinó per un partit polític. A més a més, la limitació no té una justificació objectiva ni persegueix la consecució de cap altre valor o principi constitucional, sinó que respon únicament a l'interès del partit polític sobre la forma en la qual s'informa de la seva activitat.

Certament, la Institució del Síndic de Greuges no té competència per supervisar la conducta d'entitats com els partits polítics. Amb tot, en la mesura que és un mitjà d'audiovisual públic el qui transmet el senyal que facilita el partit polític, un pronunciament sobre aquesta qüestió pot ser positiu, en el sentit de fer una aportació més al debat que ens plantejem sobre aquesta pràctica, en un moment en què la pressió dels períodes electorals no ens condiciona. En aquest sentit, cal recordar que el respecte del contingut dels drets fonamentals vincula els poders públics, però també la resta d'entitats i particulars.

Els partits polítics, segons estableix l'article 6 de la Constitució, "expressen el pluralisme polític, concorren a la formació i a la manifestació de la voluntat popular i són instrument fonamental per a la participació política. Podran ser creats i exerciran la seva activitat lliurement dins el respecte a la Constitució i a la llei. La seva estructura interna i el funcionament hauran de ser democràtics".

La Llei orgànica dels partits polítics 6/2002, de 27 de juny, estableix en el seu article 6: "Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes". Més endavant, l'article 9.1 disposa: "Los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades. Deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos

humanos. Desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo".

Per tant, el partit polític està obligat a respectar en la seva conducta els valors constitucionals, entre els quals hi ha, sens dubte, el respecte a l'exercici del dret d'informació.

Es podria sostenir que la limitació que ens ocupa no vulnera el contingut essencial del dret de llibertat d'informació, en la mesura que no s'impedeix l'assistència de l'informador, el qual podrà posar, a les imatges que li són facilitades, el comentari que estimi oportú, i podrà informar que les imatges que ofereix li han estat imposades.

Amb tot, també és important tenir en compte que, com ha establert recentment el Tribunal Constitucional en les seves sentències 56 i 57/2004, de 19 d'abril, en relació amb l'accés de les càmeres a les audiències públiques judicials, en tant que font pública d'informació, que:

"El artículo 20.1. d) CE garantiza el derecho a comunicar libremente información veraz "por cualquier medio de difusión", sin distinción entre las diferentes modalidades de éstos en lo que se refiere al contenido constitucionalmente garantizado del derecho. Por eso debe afirmarse que forma parte del derecho de información la utilización de cauces técnicos para la obtención y difusión de la noticia en la fuente informativa de acceso general, como la instalación, instrumentalmente necesaria, de los aparatos técnicos precisos allí donde la noticia se produce. En esta línea, ha de destacarse que la imagen enriquece notablemente el contenido del mensaje que se dirige a la formación de una opinión pública libre" (STC 57/2004, FJ 3).

D'altra banda, no considerem que la limitació que estudiem persegueixi cap altre valor o principi constitucional que obligui a dilucidar, des de l'exercici de la ponderació, si aquí és procedent una restricció del dret a comunicar que la Constitució protegeix: el dret a comunicar informació veraç sobre assumptes d'interès general o rellevància pública.

És més, quan ha estat necessari resoldre conflictes conforme a les exigències del principi de proporcionalitat, la connexió entre opinió pública lliure i principi democràtic ha provocat que el Tribunal Constitucional qualifiqui de rellevants les matèries que mantenen cert nexa amb la idea de sistema democràtic, que estan en connexió amb el control polític, el pluralisme polític o amb l'exercici dels drets democràtics (SSTC 159/1986 i 52/2002).

Fora de casos extrems, com ara inaccessibilitat del lloc on succeeixen determinats esdeveniments, actes que tenen lloc a porta tancada, etc., haurien de ser els mateixos professionals dels mitjans els que captessin

el senyal de vídeo i àudio que posteriorment serà editat per integrar a la informació que serà emesa.

La consideració conjunta de les reflexions precedents ens permet concloure que potser el debat de totes les parts implicades, en un període més o menys breu pel que fa a convocatòries electorals, pot ajudar a acordar unes normes d'actuació que esdevinguin més respectuoses amb tots els valors en joc i, més concretament, amb l'objectiu darrer que tots perseguim: formar una opinió pública lliure.

El Síndic de Greuges s'ha pronunciat a favor d'un diàleg que condueixi a un pacte a escala nacional en aquesta matèria.

Més informació

Per a més informació, vegeu les consideracions en relació amb la informació electoral en blocs en els mitjans de comunicació públics i la imposició d'un senyal de comunicació per part dels partits en actes electorals.

www.sindic.org

2. CONSUM

1. Introducció

2. Els telèfons d'informació 012 de la Generalitat de Catalunya i 010 de l'Ajuntament de Barcelona. Valoració del seu contingut i cost

3. Qualitat del subministrament elèctric

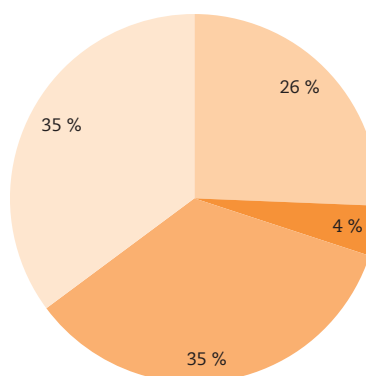
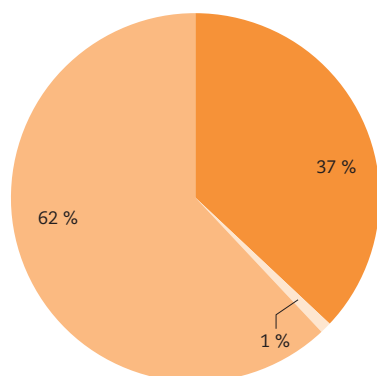
4. Regulació del servei municipal de subministrament d'aigua a domicili

Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Q	AO	Total
Pendent de resposta a la petició d'informació³	66	4	70
Pendent de resposta a les consideracions del Síndic	11	1	12
Expedients tancats	90	5	95
Actuació correcta de l'Administració	30	2	32
Administració accepta	31	1	32
Administració accepta parcialment	-	1	1
Administració no accepta	-	1	1
Administració no col·labora	2	-	2
Tramesa al Defensor	27	-	27
No admesos⁴	6	-	96
TOTAL	263	10	273

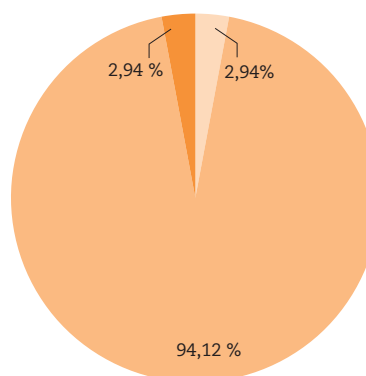
Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	AO	C	Total
Consum	184	4	313	497



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic del 2004

	Percentatge
Administració accepta	94,12%
Administració accepta parcialment	2,94%
Administració no accepta	2,94%
TOTAL	100,00%



¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

1. Introducció

En aquesta secció fem referència a les actuacions del Síndic de Greuges que estan relacionades amb la protecció dels drets dels ciutadans com a consumidors i usuaris. Per tant, tractem aquí totes les queixes que fan referència a les relacions que s'estableixen entre els ciutadans, com a usuaris d'un servei o compradors d'un producte, i l'empresa que el presta o subministra. En aquesta definició hi tenen cabuda tant les relacions entre consumidor i empresa privada com els serveis que presta, directament o indirecta, la mateixa Administració, amb l'excepció d'aquells que, per raó de la matèria, tractem en altres epígrafs –sanitat i ensenyament, fonamentalment.

En el primer cas, la intervenció del Síndic s'ha de circumscriure a supervisar l'actuació de les administracions amb competències de defensa dels consumidors, si el ciutadà s'hi ha adreçat, o a orientarlo sobre els canals per articular la seva reclamació, si no ho ha fet. Cal tenir en compte, però, que en determinats serveis, tot i que la relació entre prestador i usuari és de caràcter privat, les normes que regulen aquests serveis atribueixen a l'Administració determinades funcions de supervisió, regulació i intervenció en la prestació del servei, que van més enllà de l'activitat de protecció dels drets dels consumidors, en sentit estricte, que abans hem esmentat. En aquests supòsits, el Síndic ha de supervisar també l'exercici d'aquestes funcions per part de l'Administració. Aquest és el cas, per exemple, del servei de subministrament elèctric, al qual fem referència específicament a l'apartat tercer d'aquesta secció.

En el segon supòsit, i atès que és la mateixa Administració la responsable de prestar el servei –amb independència de la forma de gestió que esculli per fer-ho–, la supervisió del Síndic, de forma directa, és sobre la mateixa prestació del servei. Aquest és el cas, per exemple, del servei de subministrament domiciliari d'aigua, que es configura en el nostre ordenament jurídic com un servei públic de titularitat municipal.

Les incidències en els serveis domèstics d'aigua, electricitat i telèfon concentren, com altres anys, una part significativa de les queixes que tractem en aquesta àrea. Les queixes relacionades amb els serveis de telecomunicacions constitueixen quantitativament la part més significativa de queixes que tractem en aquesta secció, amb una tipologia molt diversa, que inclou les dificultats dels ciutadans per formular reclamacions escrites o presencials als operadors de telefonia o per donar-se de baixa d'un servei, l'endarreriment en la resolució d'averies o l'accés als serveis des d'indrets allunyats de les concentracions urbanes, entre altres.

Pel que fa a la prestació del servei universal de telefonia, tal com hem assenyalat en informes anteriors, la Llei estatal 34/2002, d'11 de juliol, de serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic, afegeix una disposició transitòria a la Llei 11/1998, de 24 d'abril, general de telecomunicacions, que preveu que la connexió a la xarxa telefònica pública des d'un lloc fix ha de ser accessible a tots els ciutadans que ho demanin –ja que constitueix l'anomenat servei universal de telefonia–, i ha de permetre l'accés funcional a Internet. Aquesta disposició estableix també un termini per a la implantació progressiva d'aquest accés funcional a tot el territori de l'Estat, que finalitzava el 31 de desembre de 2004. És per això que el Síndic va obrir una actuació d'ofici, encara en tramitació, iniciada quan s'apropava el venciment d'aquest termini, per valorar el grau de compliment d'aquesta previsió a Catalunya.

Hem d'agrair la col·laboració, iniciada ja fa uns anys i mantinguda el 2004, que rep el Síndic de l'Oficina d'Atenció a Reclamacions, a la Direcció de Relacions Institucionals a Catalunya de Telefónica i de la Direcció Comercial de Fecsa-Endesa, en la resolució de les queixes que afecten els serveis que presten aquestes empreses.

En relació amb els serveis de telefonia, destaquem també les recomanacions que l'any 2004 el Síndic ha formulat a la Generalitat i a l'Ajuntament de Barcelona, sobre els serveis d'informació telefònica 010 i 012, que ressenyem específicament a l'apartat segon d'aquesta secció i en la secció corresponent a l'àrea d'administració general, pel que fa a aquelles consideracions que fan referència a la posició del ciutadà en la seva relació amb l'Administració.

Respecte el control dels serveis públics no prestats directament per les Administracions, el Síndic de Greuges ha encarregat un estudi per aclarir l'àmbit de control del Síndic en relació a altres entitats prestadores de serveis públics.

2. Els telèfons d'informació 012 i 010 de la generalitat i l'ajuntament de barcelona. Valoració del seu contingut i cost

Arran de diverses queixes de ciutadans que no estaven d'acord amb què l'Administració presti un servei d'informació als ciutadans mitjançant un telèfon amb cost afegit (tarifació addicional), el Síndic de Greuges va iniciar una actuació d'ofici amb l'objectiu de valorar el cost per al ciutadà de la trucada als telèfons 010 i 012 i els serveis que Generalitat i Ajuntament de Barcelona hi canalitzen. Sobre la matèria ja s'han fet algunes consideracions en l'apartat d'Administració general. Correspon aquí referir-nos als aspectes de l'actuació d'ofici relacionats amb els drets dels consumidors.

Els telèfons 012 i 010 d'informació tenen establerta una tarifa per a l'usuari de 0,55 euros cada tres minuts o fracció, més IVA. Aquesta tarifa es va establir mitjançant l'Ordre del Ministeri de Foment de 31 de juliol de 1998, en el seu equivalent en pessetes, i com a quantia màxima. D'aquest import que paga l'usuari del telèfon, dues terceres parts, aproximadament, remuneren l'operador telefònic que ofereix la connexió, i la resta la percep l'Administració que presta el servei en el cas del telèfon 012; la proporció és la inversa en el cas del telèfon 010.

La possibilitat d'establir un servei públic d'informació telefònica amb un cost superior a la trucada ordinària, que compensi parcialment el cost del servei per a l'Administració que el presta, és expressament prevista a l'article 37 del reglament pel qual es desplega el títol III de la Llei general de telecomunicacions, pel que fa al servei universal de telecomunicacions, a la resta d'obligacions de servei públic i a les obligacions de caràcter públic en la prestació dels serveis i en l'explotació de les xarxes de telecomunicacions, aprovat pel Reial decret 1736/1998, de 31 de juliol.

D'altra banda, el Síndic considera que, igual que en altres serveis que es presten als ciutadans, correspon a l'Administració decidir si el cost del servei d'informació telefònica que presta s'ha de fer repercutir específicament, i de forma parcial, sobre els que en fan ús o bé íntegrament sobre la col·lectivitat, a través dels pressupostos públics.

No obstant això, si bé és legítim que l'Administració carregui una part del cost d'un servei en els ciutadans que l'utilitzen, cal dir també que, certament, el cost de la trucada als telèfons 010 i 012 és significativament superior al d'una trucada ordinària i genera rebuig en una part dels ciutadans, com ho acrediten les queixes rebudes. Per aquesta raó, el Síndic ha considerat oportú plantejar la possibilitat de reduir el cost d'aquesta trucada. En el marc de la normes que regulen aquest servei, abans ressenyades, aquesta possibilitat s'ha plantejat en una doble direcció.

D'una banda, atès que la tarifa d'aquest servei s'ha establert normativament com a preu màxim, aquesta institució ha plantejat a les administracions que gestionen aquest servei la possibilitat de negociar amb els operadors telefònics que aporten la connexió una reducció del preu de la trucada, en la part del preu que remunera aquest operador, o bé de reduir la part del preu que percep l'Administració que presta el servei. En relació amb aquest suggeriment, remarquem que el Departament de la Presidència ha indicat al Síndic que el Govern de la Generalitat té la voluntat, en el marc del concurs públic per a l'adjudicació dels serveis de telefonia, de reduir la tarifa del servei 012. No s'ha rebut, en canvi, la resposta de l'Ajuntament de Barcelona a aquestes considera-

cions en el moment de cloure la redacció d'aquest Informe.

De l'altra, el Síndic ha traslladat al Defensor del Poble, atès que es tracta d'una competència normativa de l'Administració de l'Estat, la possibilitat de modificar la tarifa assignada normativament als telèfons 010 i 012, que ha donat lloc a una actuació d'aquell comissionat parlamentari, actualment en tramitació.

Pel que fa al preu d'aquestes trucades, s'ha de tenir en compte també que les connexions als telèfons 012 i 010 només són operatives des dels àmbits territorials de les administracions públiques respectives. Així, mentre que per a la connexió amb el servei 012 des de fora de Catalunya la Generalitat ha habilitat un telèfon amb prefix 902, de cost similar al de la trucada provincial, en el cas de l'Ajuntament de Barcelona, les trucades al servei 010 des de fora del seu àmbit territorial s'adrecen a un telèfon amb prefix 807, que té un cost per al ciutadà de 0,70 euros per minut més IVA, si la trucada és des d'un telèfon fix, i d'1,05 euros minut més IVA, si es fa des d'un telèfon mòbil. Es tracta, per tant, d'un cost molt superior al del telèfon 010 i, per aquesta raó, el Síndic ha suggerit a l'Ajuntament de Barcelona que valori la possibilitat d'assignar a aquest servei un número amb un cost més semblant al 010, per evitar el greuge comparatiu que comporta la situació actual per als ciutadans que contacten amb els serveis 010 d'atenció ciutadana des de fora de Barcelona, en relació amb els que ho fan des de la ciutat. Aquest suggeriment també resta pendent de resposta en el moment de redactar aquest Informe.

Assenyalàvem abans, com a criteri general, que és legítim que l'Administració faci repercutir una part del cost d'un servei en els ciutadans que l'utilitzen. Ara bé, això no significa que tots els serveis que es canalitzen a través dels telèfons 010 i 012 hagin de tenir un sobrecost per al ciutadà. En conseqüència, aquesta Institució ha valorat la carta de serveis dels telèfons 010 i 012 i ha suggerit que se n'exclouguin els serveis que entenem que no han de tenir un cost per al ciutadà.

El detall dels serveis que hem suggerit d'excloure i les raons en què ho fonamentem es detallen en l'epígraf corresponent a administració general, en la mesura que han estat plantejades tenint en compte les pautes que han de regir, a criteri d'aquesta Institució, la relació dels ciutadans amb les administracions que els donen servei.

Cal assenyalar que una de les qüestions que aquesta Institució ha volgut considerar en el marc d'aquesta actuació ha estat la informació que reben els ciutadans sobre les tarifes assignades als telèfons 012 i 010, ja que, en la mesura que tenen assignada una

tarifació addicional, entenem que cal garantir que el ciutadà que en fa ús conegui en tot cas el cost de la trucada.

Des d'aquesta perspectiva, i més enllà d'especificar aquesta dada en la difusió d'aquest servei –ens consta que és així en ambdós casos– cal tenir en compte que la mesura més eficaç per garantir que el ciutadà coneix el preu del telèfon al qual truca és, possiblement, incorporar una locució prèvia i gratuïta en el moment de fer la trucada que informi del seu cost.

En aquest sentit, cal tenir en compte que, d'acord amb allò que estableix el punt quart de l'apartat novè de l'Ordre estatal CTE/711/2002, de 26 de març, en la redacció que li ha donat l'Ordre PRE/2410/2004, de 20 de juliol, els operadors del servei de consulta telefònica sobre números d'abonat –el servei que anteriorment prestava en exclusiva Telefónica amb el número 1003– han de facilitar als seus usuaris, per a totes les trucades, una locució telefònica que informi del preu del servei. Estableix, així mateix, aquesta disposició, que el preu del servei no podrà aplicar-se a l'usuari que truca fins que hagi rebut aquesta locució prèvia i transcorregut un període de tres segons.

Aquesta previsió normativa no és d'aplicació als telèfons 012 i 010, ja que es tracta de serveis exclosos de l'àmbit d'aplicació de l'ordre esmentada i fan referència a un altre tipus de servei diferent del regulat a l'Ordre CTE/711/2002, sotmès a un règim normatiu i de tarifació específic. D'altra banda, l'Ordre estatal PRE/361/2002, de 14 de febrer, que regula els serveis de tarifació addicional i estableix també l'obligació de facilitar una locució prèvia informativa, exclou també expressament del seu àmbit d'aplicació –apartat 2 de la disposició transitòria primera– els serveis prestats per les administracions amb els números 010 i 012.

No obstant això, el Síndic considera que aquesta obligació hauria de ser també aplicable a les administracions que tenen establert un servei d'informació telefònica subjecte a tarifació addicional, fonamentalment per dos motius.

En primer lloc, perquè, com hem assenyalat, l'establiment d'una locució prèvia i gratuïta que informi del preu de la trucada és probablement la millor forma de garantir que el ciutadà coneix el cost del servei que està a punt de fer servir, sens perjudici d'altres formes de difusió d'aquest cost que l'Administració que presta el servei pugui tenir establertes.

I en segon lloc, perquè entenem que si s'ha considerat oportú establir normativament aquesta obligació per a operadors privats que prestin un servei telefònic amb tarifació addicional, amb més motiu s'ha d'imposar aquesta obligació quan qui presta el servei d'informació telefònica amb tarifació addicional és

una Administració pública. Dit d'una altra manera, si des de la perspectiva de la normativa reguladora dels serveis de telecomunicacions i la de defensa dels drets dels usuaris d'aquests serveis s'ha considerat oportú incloure aquesta locució prèvia als serveis amb tarifació addicional, com a garantia que el ciutadà coneix el cost del servei que demana, no sembla que hi hagi cap motiu, des d'aquesta mateixa perspectiva, per excloure d'aquesta obligació els serveis d'informació telefònica que presta l'Administració.

Atès que la competència per regular els serveis de telecomunicacions correspon a l'Estat, el Síndic ha traslladat les consideracions precedents al Defensor del Poble, a fi que valori l'oportunitat de recomanar una modificació normativa en el sentit proposat; és a dir, que les administracions que prestin serveis d'informació o atenció telefònica subjectes a tarifació addicional hagin d'incorporar també una locució prèvia i gratuïta que informi del preu de la trucada en el moment d'establir-la, en termes anàlegs als establerts per a la resta de prestadors de serveis d'informació amb tarifació addicional i dels serveis d'informació sobre número d'abonat. Aquesta proposta resta pendent de la resposta del Defensor del Poble.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1458/03 CD	Actuació d'ofici pels telèfons d'informació 012 de la Generalitat de Catalunya i 010 de l'Ajuntament de Barcelona. Valoració del seu contingut i cost
2839/04 CD	El cost de la trucada al telèfon 010 des de fora Barcelona

3. La qualitat del subministrament elèctric

Al llarg dels anys, el Síndic de Greuges ha rebut un nombre considerable de queixes dels ciutadans relacionades amb la qualitat i la regularitat del subministrament elèctric. Una part important d'aquestes queixes estaven relacionades amb diverses incidències meteorològiques que han provocat talls en el subministrament així com també amb les apagades lligades a moments de punta de demanda dels consumidors, que han afectat un conjunt de ciutadans i els han ocasionat perjudicis de diversa consideració. En qualsevol cas, aquestes incidències han posat de manifest de forma reiterada que la xarxa de subministrament elèctric a Catalunya presentava dèficits significatius.

Recordem només, d'entre els casos més significatius i més recents, els problemes de subministrament derivats dels aiguats del setembre de 1999 o les nevades del desembre de 2001. En tots dos casos es va fer evident que la capacitat de les empreses per garantir el subministrament davant d'aquestes situacions –o restablir-lo en un termini raonable– i els esforços de

l'Administració per assegurar-ne la regularitat havien estat insuficients.

També les zones amb concentracions estacionals de població han sofert les mancances de la xarxa de subministrament. Recordem, en aquest sentit, l'apagada a la Vall d'Aran del gener de 2004, coincidint amb el punt àlgid de la temporada d'esquí.

Des d'una perspectiva normativa, el procés de liberalització de diversos sectors d'activitat en l'àmbit de la Unió Europea es va concretar, amb relació al subministrament elèctric, en la Llei estatal 54/1997, de 27 de novembre, del sector elèctric, que incorpora el concepte comunitari de servei d'interès general. Tanmateix, els paràmetres de qualitat en la prestació del servei en aquest entorn liberalitzat no es van concretar, com a normativa bàsica estatal, fins a la publicació del Reial decret 1955/2000, d'1 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament i procediments d'autorització d'instal·lacions d'energia elèctrica i, a Catalunya, amb l'entrada en vigor –1 de gener de 2002– del Decret 329/2001, de 4 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de subministrament elèctric, que regula, entre altres aspectes, els indicadors de qualitat del subministrament, els nivells de qualitat exigibles, els sistemes i procediments de verificació del compliment d'aquests nivells de qualitat i l'obligació de les empreses subministradores de presentar plans de millora, de caràcter general i específics, per a les zones on no es compleix el nivell de qualitat exigit.

En aquest marc normatiu, el Síndic va considerar oportú, l'any 2004, iniciar una actuació d'ofici (2021/04) per valorar l'actuació de l'Administració de la Generalitat en relació amb el compliment de les obligacions de qualitat que aquestes normes imposen a les empreses distribuïdores.

La informació que sobre aquesta qüestió ha aportat el Departament de Treball i Indústria de la Generalitat assenyala que Fecca-Endesa, com a titular de la pràctica totalitat de la xarxa distribuïdora a Catalunya, ha presentat un pla general de millora de les infraestructures per al període 2004-2008, amb unes inversions globals previstes de 1.700 milions d'euros.

Tanmateix, segons la mateixa informació, l'adequació d'aquest Pla de millora als paràmetres que fixa el Decret 329/2001 es troba pendent d'avaluació en el moment de redactar aquest Informe. El Síndic de Greuges, doncs, ha demanat al Departament de Treball i Indústria que l'informi del resultat d'aquesta avaluació una vegada s'hagi concretat. Destaquem, només, que les inversions previstes en aquest pla determinen l'execució de trenta-nou noves subestacions d'alta i mitjana tensió, i que té com a objectiu prioritari disposar d'una xarxa de distribució prepa-

rada per atendre l'increment de demanda previsible en els propers anys, i reduir la distància de les línies de mitja tensió i el mallat alternatiu de la xarxa –disposar de línies de subministrament alternatives en els punts de connexió que no en tenen.

Pel que fa als plans específics d'adequació de la qualitat zonal als municipis que presenten una taxa d'interrupcions anuals –l'anomenat TIEPI– superior als límits establerts al Decret 329/2001, també han estat presentats, si bé l'avaluació del seu impacte en la qualitat del subministrament als municipis afectats no es podrà concretar fins que finalitzi la seva aplicació, durant l'any 2005. Cal tenir en compte que, més enllà de les dades agregades de qualitat del subministrament a tot el territori, que reflecteixen una millora significativa –a Catalunya l'evolució del TIEPI ha estat de 3,61 hores l'any el 2001 fins a un 2,91 l'any 2003, segons dades del Departament de Treball i Indústria–, és important que aquestes millores arribin a totes les poblacions. Des d'aquesta perspectiva, l'aplicació de plans de millora específics per a les zones que tenen un índex de qualitat pitjor ha de ser un factor determinant per evitar que el servei de subministrament elèctric actuï com a factor de desequilibri territorial.

És per això que el Síndic ha demanat també al Departament de Treball i Indústria que l'informi de l'avaluació del resultat de l'aplicació dels plans zonals, una vegada es concreti. Destaquem, no obstant això, que els plans presentats prioritzen l'automatització de les maniobres sobre la xarxa, per garantir una resposta més ràpida en situacions d'interrupció del subministrament, i reduir el nombre de punts de connexió en baixa tensió sense alternatives de línies de distribució –mallat de la xarxa.

Al marge d'aquestes inversions, i també per reduir les incidències en la qualitat del subministrament imputables a la xarxa de distribució, el Departament de Treball i Indústria assenyala que cal reforçar el manteniment preventiu de l'estat de conservació i funcionament de la xarxa de distribució, davant la resposta de manteniment quan ja s'ha produït l'avaría, la reducció del temps de reposició del servei i la informació als afectats quan es produeixen interrupcions significatives del servei. No obstant això, la informació facilitada no concreta les actuacions que ha demanat a la companyia subministradora per assolir aquests objectius, i per aquesta raó el Síndic ha demanat també una informació complementària sobre aquesta qüestió, pendent de rebre en el moment de tancar la redacció d'aquest Informe. Cal tenir en compte que, al marge de les inversions en creació de xarxa i d'automatització, el manteniment de la xarxa ja existent en condicions adequades de funcionament incideix directament en la qualitat del servei que arriba als ciutadans, en la mesura que contribueix a evitar avaries.

Pel que fa a interrupcions ocasionades per factors externs a la xarxa de distribució, el Departament de Treball i Indústria destaca l'adopció de mesures preventives, en el marc dels plans INUNCAT i NEUCAT, per evitar o reduir l'impacte en el subministrament dels fenòmens meteorològics, la incidència de l'Ordre TIC/341/2003, que regula el procediment de control de les obres que afectin les xarxes de distribució elèctrica soterrada, i la reducció efectiva del temps d'interrupció del subministrament per talls programats.

Si disposar d'un marc regulador que determini els drets i deures de l'usuari i el prestador d'un servei és sempre un element que facilita la resolució dels conflictes entre les parts, això es fa encara més evident quan aquests serveis han estat qualificats de serveis d'interès general –o serveis essencials– i, en conseqüència, l'ordenament jurídic imposa a les empreses prestadores determinades obligacions adreçades a garantir la qualitat, la continuïtat i la seguretat del subministrament i la igualtat en l'accés, i a l'Administració el deure de vetllar pel seu compliment.

Des d'aquesta perspectiva, determinar els indicadors de qualitat del servei que permetin mesurar-la objectivament, establir plans de millora que garanteixin una inversió sostinguda en la xarxa de distribució, i verificar-ne el compliment, eren passos necessaris per invertir la situació dels darrers anys, en què la percepció dels ciutadans ha estat que no rebien un servei amb la qualitat i regularitat que raonablement calia esperar, que les empreses distribuïdores no feien les inversions necessàries per garantir la regularitat del subministrament i que l'Administració no corregia aquesta situació.

Al marge d'això, en cas que es produeixin actuacions que les normes que regulen el subministrament elèctric tipifiquen d'infracció, cal garantir també que aquestes actuacions tinguin la resposta que preveu l'ordenament jurídic. En aquest sentit, cal recordar que l'exercici de la potestat sancionadora, amb caràcter general, a banda de la seva connotació de resposta punitiva davant situacions que infringeixen l'ordenament jurídic, té també la finalitat d'impedir la reiteració de les conductes infractores i evitar la sensació d'impunitat, tant de qui les realitza com dels ciutadans que en pateixen les conseqüències. És per això que el Síndic ha volgut conèixer també quines actuacions de caràcter sancionador s'han dut a terme, si escau, davant supòsits no justificats d'interrupció del subministrament. En el moment de la redacció d'aquest informe estem pendent de rebre aquesta informació

A principis de l'any 2004, el Síndic va presentar al Parlament l'informe extraordinari anomenat "El servei públic de subministrament elèctric. Una reflexió sobre els drets dels ciutadans." Aquest informe, altres consideracions a part, contenia un seguit de recoma-

nacions adreçades al Govern de la Generalitat amb relació a l'ús de la potestat reglamentària per regular determinats aspectes relatius als drets dels ciutadans com a usuaris del servei de subministrament elèctric, que aquí donem per reproduïdes (vegeu BOPC núm. 8, de 23 de gener de 2004, pàg. 30). Fem referència, a continuació, a la resposta del Departament de Treball i Indústria a aquestes recomanacions.

En relació amb la regulació de les especificitats aplicables al procediment de resolució administrativa de reclamacions sobre facturació, el Departament assenyala que considera suficient la regulació continguda al Decret 329/2001, abans esmentat, ja que defineix l'òrgan competent per resoldre aquestes reclamacions i remet al procediment administratiu regulat a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, pel que fa a la tramitació a seguir.

Alhora, assenyala que, pel fet d'estar adherida Fecsa-Endesa a la Junta Arbitral de Consum, les reclamacions per aquest concepte contra l'esmentada empresa es poden resoldre davant aquest òrgan. No obstant això, cal tenir en compte que la submissió a arbitratge és voluntària i, per tant, de la mateixa manera que Fecsa-Endesa ha rebutjat que les reclamacions per danys i perjudicis es puguin resoldre per arbitratge de consum, seria perfectament possible que en un futur excloués també les reclamacions per facturació.

En qualsevol cas, si bé a aquesta institució li consta que la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial resol les reclamacions en matèria de facturació d'acord amb els tràmits establerts a la Llei 30/1992, pensem que regular determinades peculiaritats de tramitació d'aquests procediments facilitaria aquesta resolució. Així, per exemple, caldria regular la comprovació del funcionament del comptador –i aquesta era la segona recomanació efectuada–, ja que aquest serà normalment un factor clau per determinar si la facturació ha estat correcta o no. Sobre aquesta qüestió (regular el procediment de verificació dels comptadors), el Departament de Treball i Indústria assenyala que el període de regularització en cas de mal funcionament del comptador i el marge d'error admès ja estan definits normativament. Tot i amb això, aquesta Institució entén, i així ho va assenyalar, que cal regular també la participació de l'usuari en el procés de verificació, com cal determinar qui ha de fer aquesta verificació i qui s'ha de fer càrrec del seu cost, en funció del resultat de la verificació.

Pel que fa a la possibilitat de regular un procediment administratiu de reclamació de danys i perjudicis derivats del funcionament del servei, el Departament de Treball i Indústria ha assenyalat que la responsa-

bilitat per danys derivada d'un contracte privat només la poden resoldre els tribunals de l'ordre jurisdiccional civil o, si les dues parts s'hi sotmeten voluntàriament, un arbitratge de consum.

Certament, un procediment administratiu de resolució de reclamacions per danys i perjudicis és difícil d'articular en el nostre sistema jurídic, malgrat allò que estableix la Directiva 2003/54/CE, ja que les administracions públiques no tenen atribuïdes competències per resoldre reclamacions sobre danys i perjudicis entre particulars, sens perjudici de la possibilitat que les parts se sotmetin voluntàriament a arbitratge de consum.

En qualsevol cas, el Síndic entén que caldria considerar la possibilitat que l'Administració facilités la valoració pericial dels danys, ja que la prova dels danys soferts i la seva entitat solen ser un dels aspectes que més dificultats comporten al ciutadà a l'hora de formular la reclamació.

Sens perjudici d'això, valorem positivament les iniciatives per afavorir l'adhesió de Fecsa-Endesa al sistema arbitral de consum per resoldre aquestes reclamacions, i la proposta –pendent de concretar en el moment de redactar aquest Informe– que l'empresa distribuïdora es pronunciï sobre la reclamació presentada, facilitant la valoració pericial dels danys, si escau, com a actuació prèvia que no exclou l'accés als tribunals i pot afavorir la resolució del conflicte sense que el ciutadà hagi de formular demanda civil.

En relació amb les reclamacions per descomptes en la facturació davant les interrupcions del subministrament, el Departament de Treball i Indústria assenyala que no cal que el ciutadà reclami, perquè s'apliquen automàticament, a partir del mes d'abril de 2004. Tanmateix, cal tenir en compte que l'aplicació del descompte –si correspon aplicar-lo, i el seu import– pot ser objecte de controvèrsia entre l'usuari i el distribuïdor i, en canvi, el Decret 329/2001 no regula cap procediment per resoldre aquest conflicte, tal com ja vam indicar a l'informe extraordinari.

La darrera de les recomanacions formulades feia referència a la previsió d'un règim de qualitat i atenció especials per a les persones més vulnerables per les seves condicions personals o econòmiques.

Sobre aquesta qüestió, el Departament de Treball i Indústria ha assenyat que estudia la viabilitat d'acordar amb les companyies subministradores tarifes especials per a famílies nombroses i persones grans que cobrin pensions mínimes, com també la possibilitat d'aplicar la tarifa elèctrica 1.0, de baix preu, a més supòsits dels establerts actualment, si bé aquesta darrera possibilitat l'ha de concretar l'Administració de l'Estat, que és qui té la competència per regular la tarificació del subministrament elèctric.

Tanmateix, el Síndic ha assenyat que cal concretar normativament –en coordinació, si escau, amb el Departament de Benestar i Família– la tarificació especial per a persones més vulnerables, extensiva a altres col·lectius a banda de famílies nombroses i gent gran amb pensions mínimes (persones amb discapacitat i, en general, famílies amb ingressos mínims), i un règim específic quant a les interrupcions del subministrament per a aquestes persones. Una altra cosa és que aquesta regulació s'hagi de determinar amb la col·laboració de les companyies subministradores i establint, si escau, les compensacions que corresponguin pel cost derivat de l'atenció especial a aquestes persones.

Finalment, el Síndic vol destacar que les recomanacions precedents s'han d'entendre des de la perspectiva de la importància, a criteri d'aquesta Institució, de disposar d'instruments eficaços per defensar els drets dels ciutadans en els conflictes que es puguin produir en la relació individual de subministrament. L'Administració, com dèiem, ha de fixar els paràmetres de qualitat i exigir-ne el compliment, però també ha de tenir un paper en la defensa dels drets dels usuaris del servei, especialment quan es tracta de serveis qualificats com d'interès general, que requereixen, per definició, un plus de protecció. Articular uns procediments adequats per defensar els seus interessos és, no cal dir-ho, una forma de fer efectiva aquesta protecció.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
------	----------

2021/04	Actuació d'ofici per la qualitat del subministrament elèctric
---------	---

4. La regulació del servei municipal de subministrament d'aigua a domicili

Pel que fa al servei domiciliari d'aigua, s'ha de destacar que disposar d'un marc reglamentari de referència, que fixi els drets i deures d'usuari i prestador en la relació de servei, és essencial per resoldre els conflictes que puguin sorgir entre ells.

Així, més enllà del paper diriment que pugui adoptar l'ajuntament, com a titular del servei, disposar d'uns paràmetres normatius adequats facilita, sens dubte, la resolució dels conflictes entre l'usuari i el prestador del servei. Com passa també en les relacions privades entre l'usuari d'un servei i l'empresa que el presta –així ho assenyàvem en aquest apartat de l'Informe corresponent a l'any 2002–, quan els drets i deures de cadascuna de les parts i les pautes que han de regir la prestació del servei no estan regulades, això perjudica, fonamentalment, el ciutadà, que és qui té la posició més feble en la relació contractual.

En aquest sentit, cal remarcar que, de conformitat amb allò que estableix a l'article 247 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, els ens locals han de determinar les modalitats de prestació dels serveis públics i el règim estatutari dels usuaris. Tanmateix, les queixes que rep el Síndic de Greuges en relació amb aquest àmbit de l'activitat municipal han permès constatar que hi ha ajuntaments –sens dubte per manca dels mitjans adequats per regular-ho– que no tenen reglamentat aquest servei.

Anteriorment, la possibilitat d'aplicar supletòriament el Reglament de verificacions elèctriques i regularitat en el subministrament permetia suplir, encara que només parcialment, aquesta manca de regulació, però la derogació expressa de què ha estat objecte aquesta norma fa actualment més difícil la resolució dels conflictes que es produeixen en aquest àmbit, quan manquen les normes que han de regular la prestació d'aquest servei.

Per tot això, el Síndic ha volgut iniciar durant l'any 2004 una actuació d'ofici per valorar la situació actual en relació amb la regulació d'aquest servei a Catalunya, en tramitació quan cloem la redacció d'aquest Informe.

Al marge de les incidències en la prestació del servei, també la manca de subministrament en algunes poblacions ha portat que els ciutadans s'adrecessin al Síndic. Destaquem el suggeriment formulat en el sentit que cal prioritzar el finançament de la xarxa d'abastament domiciliari d'aigua entre les inversions que anualment preveu un ens local, ja que es tracta d'un servei mínim que ha de prestar necessàriament.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
4599/03 CD	El reglament que regula el servei de subministrament d'aigua no pot modificar el règim de responsabilitat patrimonial establert legalment
2022/04	Actuació d'ofici per la regulació del servei de subministrament d'aigua a domicili
0764/04 CD	Una part del municipi de Sant Pere Pescador no disposa de subministrament domiciliari d'aigua

Seguiment d'expedients d'exercicis anteriors

Actuació d'ofici 4510/02

La gestió dels registres de solvència patrimonial i crèdit i la informació als afectats

En l'Informe corresponent a l'any 2003 vam ressenyar les consideracions que el Síndic de Greuges va

formular en relació amb la informació que cal facilitar als titulars de dades inscrites en aquest registre sobre els termes i condicions per exercir els drets que els reconeix la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i la recomanació formulada pel Defensor del Poble al Ministeri de Justícia, d'acord amb aquestes consideracions. Hi afegim ara que, el mes de juny de 2004, el Defensor del Poble va informar el Síndic que el Ministeri de Justícia havia acceptat la recomanació esmentada, si bé el desplegament reglamentari de la Llei 15/1999, en el qual s'hauria de concretar el contingut d'aquesta recomanació, no s'ha fet encara efectiu en el moment de cloure la redacció d'aquest Informe.

Actuació d'ofici 3948/02

En relació amb la circulació de motocicletes i ciclomotors que no tenen formalitzada la pòlissa d'assegurança obligatòria

A l'informe de l'any 2003 vam fer referència a aquesta actuació d'ofici, pendent aleshores de la informació demanada sobre les actuacions del Govern de la Generalitat amb relació a aquest assumpte. D'acord amb aquesta informació, diverses entitats asseguradores van assumir el compromís de facilitar la cobertura de l'assegurança per a ciclomotors. Alhora, les modificacions introduïdes en el funcionament i la cobertura asseguradora del Consorci de Compensació d'Assegurances han de permetre a tots els conductors de ciclomotors i motocicletes accedir a l'assegurança obligatòria, i també contractar amb aquesta entitat una cobertura de responsabilitat civil més àmplia que l'obligatòria. Tot confiant que aquestes mesures, juntament amb les de control i sanció en matèria de trànsit, permetin, a la pràctica, reduir sensiblement el nombre de vehicles de dues rodes que circulen sense assegurança, vam donar per finalitzada aquesta actuació.

Actuació d'ofici 3947/02

Sobre determinades irregularitats d'empreses que gestionen la tramitació de recursos contra multes de trànsit

Aquesta actuació la vam ressenyar en els informes corresponents als anys 2002 i 2003. Hi destacàvem que aquesta Institució va suggerir al Departament de Comerç, Turisme i Consum la conveniència d'iniciar actuacions que poguessin tenir un efecte preventiu sobre eventuais pràctiques irregulars que perjudiqui els usuaris d'aquests serveis.

Concretament, vam suggerir difondre entre els potencials usuaris d'aquests serveis un seguit de recomanacions a tenir en compte a l'hora de contractar aquests serveis i informació sobre els mitjans per reclamar si el ciutadà considera que l'actuació de l'empresa que ha contractat ha estat irregular.

Com a segona actuació preventiva, vam suggerir promoure l'autoregulació d'aquest sector d'activi-

tat, que defineixi les condicions que han de regir la relació contractual en aquests serveis, com a mitjà per fomentar la confiança dels ciutadans en aquesta activitat i marginar les empreses que actuen irregularment.

El Departament esmentat ha respost al Síndic que incrementarà les actuacions d'informació als consumidors sobre aquest tipus de serveis i les de inspecció i control sobre aquest sector d'activitat. Tanmateix, ha manifestat també que no considera viable promoure l'autoregulació del sector de forma eficaç, atès el reduït nombre d'empreses que el conformen i que no hi ha una associació que les representi i pugui actuar com a interlocutora.

Amb aquesta resposta, donarem per finalitzada aquesta actuació.

Queixa número 3233/03

Crisi de l'entitat financera Eurobank

En la introducció d'aquesta mateixa secció de l'Informe de 2003 vam fer referència a les queixes relacionades amb la crisi de l'entitat Eurobank i la situació de les mútues de previsió social vinculades a aquesta entitat. Hi afegim ara que, d'acord amb la informació rebuda, en el moment de cloure aquesta actuació la situació d'aquestes entitats els permetia atendre adequadament les sol·licituds de rescat de les pòlisses –que era la qüestió que, lògicament, més preocupava als clients d'aquestes mutualitats–, tot i que es mantenien determinades mesures de control i supervisió per garantir la completa regularització de la situació patrimonial i financera i els drets dels mutualistes. Conseqüentment, el Síndic va donar per finalitzada la seva intervenció en aquest assumpte.

3. IMMIGRACIÓ

1. Introducció

2. Disfuncions en la gestió dels expedients en matèria d'estrangeria

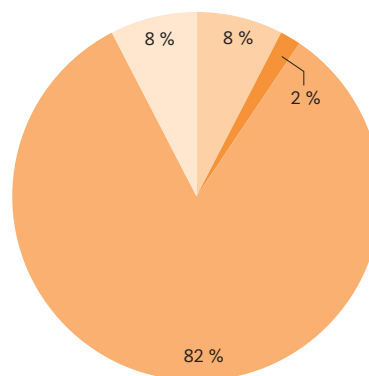
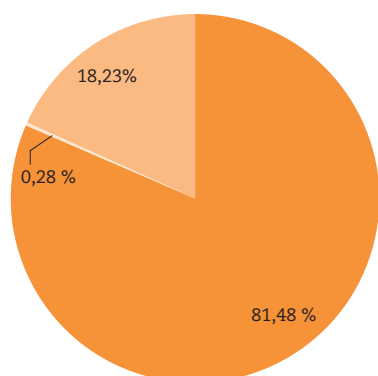
3. Algunes alternatives al projecte de Reglament de desenvolupament de la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social

Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Q	AO	Total
■ Pendent de resposta a la petició d'informació³	24	1	25
■ Pendent de resposta a les consideracions del Síndic	6	-	6
■ Expedients tancats	271	2	273
Tramesa al Defensor	160	1	161
Actuació correcta de l'Administració	66	-	66
Administració accepta	41	1	42
Desestiment del promotor	4	-	4
■ No admesos⁴	25	-	25
TOTAL	326	3	329

Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	AO	C	Total
Immigració	286	1	64	351



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic del 2004

	Percentatge
■ Administració accepta	100,00%
■ Administració accepta parcialment	-
■ Administració no accepta	-
TOTAL	100,00%

¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

1. Introducció

Les actuacions dutes a terme per la Institució relatives a la immigració es refereixen als assumptes relacionats amb l'aplicació de la normativa d'estrangeria.

Un bon nombre d'aquestes actuacions ha tingut per objecte l'anàlisi de les deficiències que presenta la gestió administrativa del fenomen migratori, concretament la gestió de les subdelegacions del Govern a Catalunya.

Durant aquest exercici s'ha modificat substancialment la tendència d'anys anteriors, en la mesura que la situació de la gestió administrativa ha generat la presentació d'un nombre creixent de queixes. És per això que aquest any volem posar especial èmfasi en la gestió administrativa de la immigració.

Sens dubte, la gestió administrativa constitueix un dels àmbits més necessitats de millora en l'actual administració d'estrangeria. Els endarreriments extraordinàriament exagerats i els problemes dels procediments de presentació de sol·licituds (cites prèvies sense documentació que es perllonguen fins a més de nou mesos, inadmissions a tràmit, exigències de presentació personal incondicionada,...) expliquen bona part dels problemes de la situació dels estrangers al nostre país i, sobretot, de la inseguretat i inestabilitat de la seva estada; i han funcionat, almenys parcialment, com a causes també de l'increment de les taxes d'irregularitat. Aquesta situació afecta especialment les oficines d'estrangers de Barcelona, com ho demostren els períodes d'espera, absolutament desproporcionats, simplement per poder presentar les sol·licituds.

Pel que fa a algunes de les queixes plantejades, el Síndic les ha pogut resoldre posant a l'abast del promotor els mitjans de contacte amb l'Administració competent, amb la finalitat de resoldre amb caràcter immediat l'afer exposat. En aquests casos, cal continuar posant de manifest, com hem fet en altres ocasions, que la col·laboració dels responsables de les àrees bàsiques en aquesta matèria ha esdevingut imprescindible per donar sortida a molts casos que, sense aquesta predisposició, no haurien tingut una solució viable.

En altres casos, les queixes plantejades sobre aquesta matèria s'han tramès al Defensor del Poble, com les relacionades amb l'actuació consular o del ministeri competent, juntament amb les consideracions teòriques que, des d'aquesta Institució, enteníem que podien ser útils per resoldre-les.

Una segona actuació destacada del Síndic en relació amb l'estrangeria ha estat l'anàlisi exhaustiva abans de la seva aprovació del recentment publicat Regla-

ment d'estrangeria, i la manifestació d'un seguit d'observacions en relació amb aspectes tant processals com substantius de l'articulat d'aquest text normatiu.

La Institució valora positivament el diàleg obert per l'executiu estatal amb els sectors implicats durant el procés d'elaboració del projecte, els esforços per reforçar les vies d'entrada regular i la concreció de certs conceptes jurídics indeterminats, encara que en aquest darrer camp queda molt camí per recórrer, atès que són freqüents els conceptes legals que resten massa oberts, com la determinació dels criteris que han d'orientar l'Administració en el moment d'optar entre multar l'estranger o expulsar-lo, quan aquesta opció és possible.

Tanmateix, el Síndic de Greuges de Catalunya considera mereixedors de crítica certs aspectes del Reglament relacionats amb les competències de la Generalitat i els ens locals, concretament alguns de referents a la configuració dels processos de l'anomenada "regularització extraordinària" i de la "regularització" a través dels permisos d'arrelament.

En el primer cas, la curta durada de tres mesos prevista pel procés sembla insuficient perquè els immigrants aconseguixin tots els documents requerits pel Reglament. A més, el Síndic considera massa restrictiu que l'empadronament sigui l'únic mitjà per demostrar l'estada en el país. El Síndic proposa que s'ampliï el termini del procés o, alternativament, el termini de lliurament de documents, i que s'admetin altres documents que acreditin l'estada.

Pel que fa als permisos d'arrelament, són excessius els tres requisits que cumulativament s'exigeixen a l'immigrant: tres anys d'estada al territori, contracte de treball i, o bé família o bé un informe municipal acreditatiu de la inserció laboral de l'estranger. El Síndic proposa reduir aquestes exigències perquè els permisos d'arrelament esdevinguin efectivament una forma de regularitzar els immigrants que poden considerar-se integrats.

2. Disfuncions en la gestió dels expedients en matèria d'estrangeria

La disposició addicional tercera de la Llei orgànica 14/2003

La Llei orgànica 14/2003, de 20 de novembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, incorpora una disposició addicional tercera que introdueix particularitats en el règim jurídic aplicable als procediments administratius tramitats en matèria d'estrangeria.

Concretament, s'exigeix que les sol·licituds relatives a les autoritzacions de treball i residència les presenti personalment l'interessat quan el subjecte legítim es trobi en territori espanyol, i que aquesta presentació es realitzi en els registres dels òrgans competents per a la seva tramitació. No complir amb aquests requisits pot comportar la inadmissió a tràmit de la sol·licitud. A més a més, les sol·licituds presentades en llocs diferents dels registres dels òrgans competents per a la tramitació es retornaran a l'òrgan davant el qual s'hagi de presentar la sol·licitud o al sol·licitant, tot recordant l'exigència de presentació personal.

L'exposició de motius d'aquesta llei justifica la reforma en l'assoliment dels objectius següents: millorar la gestió dels procediments d'estrangeria; evitar l'ús fraudulent d'aquests procediments; ordenar adequadament els fluxos migratoris i dotar d'immediatesa la recepció de les sol·licituds a fi i efecte d'aconseguir una tramitació eficient.

Amb aquests objectius, i per intentar evitar un col·lapse de les oficines d'estrangeria per l'exigència de presentació personal de les sol·licituds en matèria d'estrangeria, es va posar en marxa un sistema per obtenir una "cita prèvia" per evitar al màxim les cues i molèsties als ciutadans. Aquestes cites es podien concertar per via telefònica, per correu electrònic i, en el cas de les sol·licituds d'autorització de treball i residència per compte d'altri, a través de l'aplicació incorporada a la pàgina web del Ministeri d'Administracions Públiques, sempre que es disposés d'un certificat digital vàlid. Com expliquem a continuació, les queixes rebudes per la Institució també van posar de manifest les mancances d'aquest sistema.

La situació de col·lapse de l'oficina d'estrangers de Barcelona

A mitjans abril de 2004, de forma continuada i creixent, el Síndic va rebre un nombre considerable de queixes que posaven de manifest una situació de col·lapse de l'oficina d'estrangers de Barcelona, a conseqüència de l'entrada en vigor de la citada modificació normativa, de l'increment de sol·licituds de renovació de permisos de treball i residència i, en definitiva, de les tantes vegades denunciada disfunció existent entre els recursos humans, materials i estructurals disponibles en aquesta oficina i allò que realment s'ha de destinar per poder atendre i complir els objectius que persegueixen les reformes normatives i el constant increment del fenomen de la immigració.

De l'estudi d'aquests escrits de queixa es despenia que el sistema de "cites prèvies", si bé evitava el problema de les cues al carrer, no funcionava de forma òptima, en la mesura que aquestes es retardaven molt i les vies operades per concertar-les funciona-

ven molt deficientment, i eren insuficients per l'elevat nombre de sol·licituds que es volia articular amb aquest nou sistema. Així, per exemple, en aquestes queixes es posava de manifest que, amb l'intent d'aconseguir la màxima fluïdesa en la resolució de les sol·licituds cursades a partir de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 14/2003, la major part del personal de l'oficina s'havia hagut de dedicar a atendre exclusivament aquestes sol·licituds, la qual cosa havia comportat una paralització generalitzada de la tramitació de les cursades abans d'entrar en vigor aquesta llei. D'altra banda, el fet d'haver de comptar amb una cita prèvia per presentar la documentació relativa a la sol·licitud de renovació del permís de treball i residència impossibilitava que les persones afectades poguessin complir les previsions de l'article 43.3 del Reglament d'estrangeria, que exigeix que la sol·licitud de renovació es presenti amb un mes d'antelació a la data de caducitat dels documents i dins dels tres mesos posteriors a la data d'expiració del permís, sens perjudici de les sancions procedents.

Atès que les vies per concertar la cita prèvia no funcionaven correctament, el ciutadà no podia acreditar els intents d'haver formulat la sol·licitud, llevat dels missatges electrònics tramesos sense resposta. No disposar d'un rebut de la sol·licitud de renovació implicava que l'interessat no pogués entendre prorrogada automàticament la vàlidesa del permís anterior fins a la resolució de l'expedient, la qual cosa dificultava la possibilitat de renovar o formalitzar un nou contracte de treball, i generava situacions d'irregularitat sobrevinguda amb conseqüències com ara, la impossibilitat d'accedir a les prestacions per desocupació, d'obtenir autoritzacions de retorn, o de provar la residència legal i continuada a l'efecte de sol·licitar la nacionalitat espanyola per residència.

Les propostes de solució

L'anàlisi de les queixes que exemplificaven la situació de col·lapse descrit va generar un seguit de propostes d'aquesta Institució, que vam trametre al Defensor del Poble, amb les quals es volia fer pública aquesta problemàtica, a fi i efecte que s'articulessin mesures de contenció ràpides per evitar que la situació empitjorés i, alhora, aportar solucions en el marc legislatiu vigent en aquell moment, que podrien coadjuvar a minorar la pressió que aquells dies suportava la citada oficina.

La reflexió principal girava entorn de la necessitat d'incrementar de forma estable la plantilla del personal a l'oficina d'estrangers i dotar-la dels recursos materials necessaris, en la proporció suficient per fer cara al fenomen de la immigració que ha de gestionar-se a Barcelona.

A més a més, de conformitat amb l'article 21.1 de la Llei 30/1992, s'hi proposava l'aprovació d'una ins-

trucció per la qual s'habilitessin com a llocs de presentació de les sol·licituds no sols els registres de l'oficina d'estrangers, sinó també el registre de la Delegació del Govern a Catalunya i el registre de la Direcció provincial del Ministeri de Treball i Afers Socials.

També s'hi proposava que, amb aquesta instrucció, es fixés com s'ha d'interpretar l'apartat primer de l'esmentada disposició addicional tercera de la Llei orgànica 14/2003. En aquest sentit, el Síndic entenia que una interpretació de la norma segons el sentit propi de les seves paraules comportava que l'exigència de la presentació personal s'havia de circumscriure a les primeres sol·licituds d'autorització de treball i residència i no estendre's a qualsevol tipus de sol·licitud que, en matèria d'estrangeria, pugui formular-se (renovacions, informe governatiu per a la reagrupació familiar, canvi de modalitat del permís de treball,...).

Finalment, el Síndic considerava que amb aquesta instrucció també s'havia d'establir que la presentació personal es pogués realitzar a posteriori, quan per les circumstàncies de l'assumpte l'encarregat de la tramitació de l'expedient es considerés imprescindible tenir una entrevista amb el subjecte legitimat.

Amb posterioritat a la tramesa d'aquestes reflexions al Defensor del Poble, en la mesura que a la Institució es continuen adreçant persones que denuncien aquesta situació de col·lapse, el Síndic va tornar a plantejar davant d'aquella institució unes consideracions noves en relació amb el mal funcionament de la informació presencial a l'esmentada oficina. Amb aquesta reflexió, el Síndic insistia en la urgència de posar els mitjans necessaris per garantir de forma real, efectiva i eficaç no sols el dret a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin a les sol·licituds que els ciutadans es proposin realitzar, d'acord amb allò previst a l'article 35 g de la Llei 30/1992, sinó el dret a conèixer l'estat de tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessat, recollit a l'apartat a de l'article 35 de la citada Llei.

El mes de juny, la Delegació del Govern a Catalunya i la Generalitat van firmar un acord amb l'objectiu de facilitar la recollida de documentació per renovar el permís de residència a les persones immigrants empadronades a Catalunya. En virtut d'aquest conveni, que formalitzava un encàrrec de gestió a partir del 5 de juliol de 2004, les sol·licituds de renovació es van poder presentar a les Oficines de Treball de la Generalitat (OTG). D'altra banda, a final de setembre també es va fer públic que determinades sol·licituds es podien presentar sense cita prèvia als centres d'atenció i informació de la Seguretat Social. Els efectes desbloquejadors d'aquestes mesures van ser evidents i, en aquest sentit, cal manifestar una valora-

ció positiva, malgrat que aquest encàrrec va quedar sense efecte uns mesos després.

Això no obstant, hem d'insistir també en la constatació que la falta de mitjans i de personal, la lentitud en la resolució, els problemes de comunicació interadministrativa o amb les representacions consulars, etc., són elements que han causat un impacte molt negatiu en la situació de l'estranger. En aquest sentit, considerem que cal un esforç pressupostari i de reorganització administrativa que permeti acabar el col·lapse de les oficines d'estrangers i els retards en la resolució de les sol·licituds. La millor i més funcional de les normes no pot resistir els efectes de sistemes com el vigent de cita prèvia, que remet la presentació de la sol·licitud (no ja la resolució) a una data que va més enllà de sis mesos des de la petició del ciutadà. A més a més, l'esforç reorganitzador ha d'abastar la situació de les representacions diplomàtiques i consulars d'Espanya en els principals països d'origen de la immigració, perquè aquestes puguin complir correctament les seves funcions de gestió i tramitació àgil i alhora acurada dels visats d'estada i residència, així com també per al desenvolupament correcte de l'instrument del contingent de treballadors estrangers.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1335/04	Insuficiència del sistema de "cita prèvia" per a la recepció de les sol·licituds de renovació
1474/04	Dilacions en la tramitació dels expedients iniciats abans d'entrar en vigor la Llei orgànica 14/2003, de 20 de novembre
1692/04	Absència d'informació presencial

3. Algunes alternatives al reglament de desenvolupament de la llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social

El Síndic considera que, si bé el Real decret 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, millora significativament la situació normativa preexistent, no ha incorporat algunes previsions que millorarien les capacitats d'actuació de l'Administració i la posició de l'estranger davant seu. A continuació es recullen les propostes que la Institució va realitzar quan el Reglament estava en fase d'aprovació.

Propostes en relació amb la gestió, els drets en el procediment i la discrecionalitat administratives

El Reglament ha prescindit de regular el procediment de la cita prèvia que, en els termes actuals d'endar-

reriments, significa un període d'enorme inseguretat per a l'estranger, ja que no li permet ni tan sols presentar sol·licituds i assolir així l'estatut mínim derivat de l'espera de la resolució administrativa que respongui a aquesta sol·licitud. Aquesta informalitat del procediment deixa l'estranger en la més absoluta indefensió durant un període que pot arribar fàcilment en demarcacions com la de Barcelona a sis o deu mesos. És, doncs, necessari, mentre no es pugui fer desaparèixer aquest endarreriment, regular els efectes i les formes de la cita prèvia, si no es vol –posició més adequada des de tots els punts de vista– flexibilitzar el règim dels llocs i les formes de presentació de sol·licituds, i eliminar, doncs, per complet la cita prèvia per presentar-ne.

En aquest darrer sentit, crida l'atenció l'èmfasi a mantenir les condicions restrictives de presentació personal exclusivament en els registres de les oficines que va introduir la reforma legal de final de 2003, ja que s'hi preveïen possibilitats de flexibilització (presentació en registres administratius d'altres òrgans o administracions, presentació per correu, regulació adequada a la legalitat de la figura de la inadmissió a tràmit,...) només per al procés de regularització extraordinària, però no per als procediments ordinaris de sol·licituds inicials i renovacions de permisos.

Més enllà d'aquest element, el Reglament no preveu la possibilitat de participació autonòmica i local en els procediments d'estrangeria, tant pel que fa a l'aportació de mitjans personals i materials (registres de presentació, tramitació inicial) com en referència al fons de les decisions (atribució de decisions d'abast provincial al Servicio Público de Empleo Estatal i no als serveis autonòmics, situació creixentment marginal en l'aprovació del contingent anual, abast limitat dels informes locals sobre arrelament,...).

D'altra banda, el Síndic aprecia que el Reglament tampoc no incorpora una referència a l'adequada i raonable aplicació de la inadmissió a tràmit, en el sentit d'assumir expressament que la decisió sobre això correspon, no pas al funcionari de la recepció, sinó al responsable de l'òrgan administratiu. Cal, però, donar la benvinguda a les previsions sobre el silenci administratiu o sobre els drets formals d'audiència en el procediment, tot i que haurien estat oportunes algunes concrecions en l'àmbit de les notificacions, en el sentit de reforçar l'obligació de la notificació personal i d'emfasitzar la necessitat de notificar a l'interessat independentment de la notificació al seu advocat.

Finalment, fem una menció als problemes derivats de les nombroses clàusules obertes i els conceptes indeterminats a la normativa d'estrangeria. Si bé el Reglament tanca adequadament algun d'aquests conceptes i detalla alguns criteris d'actuació de l'Ad-

ministració i és, per tant, positiu per a la seguretat jurídica en aquest àmbit, continuen oberts molts conceptes de difícil precisió en un text reglamentari, des de l'arrelament fins als criteris d'opció entre multa i expulsió o els requisits en els casos de permís de treball per compte propi, per exemple.

En aquest sentit, el Síndic considera que el Reglament podria haver assumit dues regles generals que millorarien la situació en aquests àmbits. En primer lloc, el Reglament opta per definir taxativament alguns conceptes intrínsecament oberts. Certament, el manteniment del concepte indeterminat deixa a l'Administració una capacitat de decisió molt lliure, que el Reglament ha d'orientar, però una definició taxativa tanca en excés la virtualitat del concepte i impedeix a la mateixa Administració reaccionar amb la necessària flexibilitat als supòsits que es presentin. Així doncs, es podrien haver transformat aquestes definicions taxatives en casos en què, en tot cas, hauria de considerar-se existent el concepte jurídic indeterminat que desenvolupa, sens perjudici que aquest pugui estendre's a d'altres àmbits, i s'assoleixi així una relació entre l'obertura i la seguretat jurídica a través d'una certa "discrecionalitat positiva" de l'Administració.

En segon lloc, el Reglament podria preveure la intervenció de futures instruccions administratives públiques i controlables que precisessin progressivament els conceptes oberts, la qual cosa implicaria reconduir la decisió als responsables polítics i no pas a cada un dels òrgans administratius competents del territori espanyol, molt més difícilment controlables. Això seria aplicable, per exemple, al model de previsions en matèria de mitjans econòmics suficients.

El tractament dels immigrants en situació irregular

El Reglament sembla decantar-se decididament per una àmplia regularització extraordinària en el moment de ser aprovat, i en canvi per uns mecanismes posteriors molt restringits de regularització estable en virtut de l'arrelament. Aquesta opció planteja, en opinió del Síndic, importants interrogants des de l'experiència, a Espanya i en altres països del nostre entorn, de la importància estructural de la immigració irregular, d'origen o sobrevinguda per pèrdua d'un permís inicial.

Les previsions referides a la regularització extraordinària semblen ser prou àmplies per donar entrada a bona part de la població actualment en situació irregular. En aquest àmbit, però, i al marge d'alguns elements que ja s'han esmentat, com la consideració de l'empadronament com a única forma de provar la residència prèvia necessària, els problemes fonamentals poden derivar-se de les limitacions en la capacitat administrativa de gestió davant de la previsible magnitud del procediment: en aquest sentit, la

limitació a tres mesos de la possibilitat d'instar-lo pot ser excessivament reduïda, tant per les dificultats d'accés a l'Administració com pels problemes de documentació dels requisits necessaris. Una ampliació del termini seria probablement en benefici de la gestió del procés.

En canvi, el Síndic entén que el Reglament és restrictiu per canalitzar un eventual flux continuat d'irregularitat que es pugui presentar a partir dels límits del procediment de regularització extraordinària, de noves entrades o de possibles pèrdues del permís de residència dels estrangers que ara es regularitzen, en futures renovacions. En especial les previsions sobre permís d'arrelament insisteixen en l'exigència acumulativa dels requisits de tres anys de residència, oferta de treball i, o bé vinculacions familiars o bé un informe local sobre l'arrelament social de l'estranger. L'experiència dels darrers anys demostra que aquesta suma de condicions fa que l'instrument sigui pràcticament irrellevant i clarament insuficient respecte dels conceptes jurisprudencials d'arrelament desenvolupats per instàncies judicials europees i espanyoles.

Enfront d'aquestes opcions restrictives i molt limitades, el Síndic entén que el concepte d'arrelament que utilitza la Llei i que ha desplegat el Reglament permet opcions més generoses: consideració alternativa i no acumulativa, en combinacions diverses, dels tres requisits d'arrelament, ampliació de l'abast de les vinculacions familiars que donen lloc a l'arrelament, o l'accés a aquests permisos dels estrangers amb una ordre d'expulsió que no s'executa.

No es tracta, doncs, d'introduir previsions de regularització general que buidïn de sentit les vies regulars d'entrada, però sí de preveure en el moment actual vies diferenciades i matisades de resposta administrativa que responguin a la situació real, també matisada i diferenciada, de les persones estrangeres que es troben en situació irregular al nostre país i malgrat això hi poden haver desenvolupat una vinculació molt efectiva i una integració social pendent tan sols de la regularització de la seva situació. Són la mateixa Administració i l'interès públic els que reclamen cada cop més clàusules legals obertes que els permetin en casos concrets optar per la regularització com la solució més eficaç i raonable des de tots els punts de vista, mentre que la normativa actual manté en bona part una rigidesa per a la mateixa Administració que impedeix donar satisfacció fins i tot als interessos públics de regularització quan se'n presenten.

Les condicions d'accés als diversos permisos de residència i treball

En aquest aspecte, cal destacar una línia general de millora de la claredat i seguretat en les condicions

d'accés als diversos permisos de residència i treball. Amb tot, també s'introdueixen alguns elements problemàtics en la seva regulació.

Així, la regulació de l'accés de les persones reagrupades a un permís independent s'ha configurat de manera un tant restrictiva en casos de ruptura del matrimoni, enfront de la regulació preexistent, més generosa. Addicionalment, el nou sistema de permisos pot generar problemes de rigidesa per al trànsit entre permisos de diversa classe i s'ha dificultat el procediment de renovació del permís quan l'estranger ha canviat de lloc de treball durant la vigència del permís a renovar, cosa que ha agreujat els problemes en l'àmbit de les renovacions i ha dificultat així la continuïtat de l'estabilitat de l'estada i ha amenaçat amb un nou increment de la irregularitat sobrevinguda. També la regulació dels permisos per raons humanitàries i situacions excepcionals sembla massa restrictiva i continua prescindint d'una clàusula oberta, inevitable en aquests casos.

Regulació reglamentària del tractament dels menors no acompanyats

Malgrat donar la benvinguda a un text que proposa una atenció més detallada i sistemàtica a la situació especial d'aquest col·lectiu, el Reglament no altera els elements fonamentals que fins avui han marcat l'actuació de l'Estat en aquest àmbit, considerablement indiferent a les finalitats de protecció del menor.

El Reglament assumeix una regulació general de la situació dels menors no acompanyats caracteritzada, en principi i adequadament, per la remissió general a la normativa i a les autoritats de protecció de menors. Aquest principi, però, es matisa fins a pràcticament excloure's quan es planteja la repatriació del menor. La decisió sobre la seva eventual repatriació, que s'adopta formalment a partir de la situació familiar o de tutela i protecció en el país d'origen, correspon solament a les autoritats estatals, sense més que un informe no vinculant dels serveis autonòmics de protecció del menor, que tampoc no poden incidir en els terminis i les formes de la repatriació. En la mateixa línia, l'atribució a la policia de l'execució de la repatriació no sembla gaire adequada des del mateix concepte de repatriació, essencialment diferent del d'expulsió, ni des de les exigències del tractament de menors.

D'altra banda, continuen plantejant-se traves per tramitar de manera àgil els permisos de residència per als menors. Així, s'exigeix un termini de nou mesos destinat exclusivament a intentar la repatriació. Malgrat que el Reglament determina que el menor pot accedir a qualsevol activitat o programa educatiu o formatiu mentre no hi hagi aquesta auto-

rització, la situació és especialment insatisfactòria en el cas de menors que xifren bona part de les seves expectatives a Espanya en l'activitat laboral. Semblaria més adequat plantejar des del primer moment un accés immediat al règim general de permisos, i en qualsevol cas unes facultats molt més intenses de les autoritats de protecció del menor en referència a la situació administrativa del menor.

Més informació

Veure el resum de les consideracions del Síndic relatives al projecte de reglament de la llei de drets i llibertats dels estrangers i la seva integració social, publicat a la pàgina web de la institució.

www.sindic.org

4. ORDENACIÓ DEL TERRITORI

4.1. Habitatge

1. Introducció
2. L'accés a l'habitatge
3. Conservació d'habitatges

4.2. Urbanisme

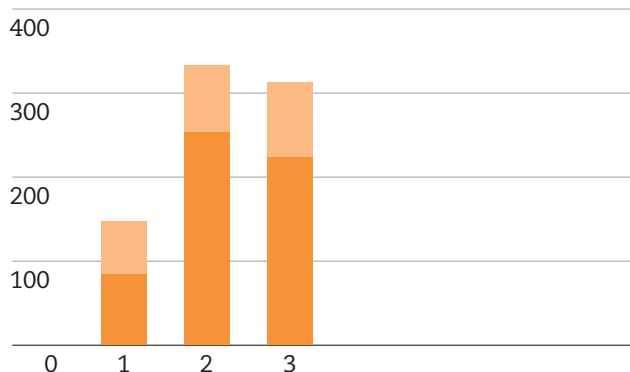
1. Introducció
2. La incidència de la manca d'actuació planificadora de l'Administració en el patrimoni dels administrats
3. La gestió urbanística
4. La disciplina urbanística

4.3. Medi ambient

1. Introducció
2. La protecció contra la contaminació acústica
3. Adequació de les activitats industrials i comercials a la nova normativa en matèria de medi ambient
4. Sobre pudors i ferums
5. De la protecció dels drets de les persones davant les molèsties causades pels animals
6. Maltractament als animals

Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	AO	C	Total
1 Habitatge	84	-	64	148
2 Urbanisme	253	1	79	333
3 Medi ambient	223	1	89	313
TOTAL	560	2	232	794



¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

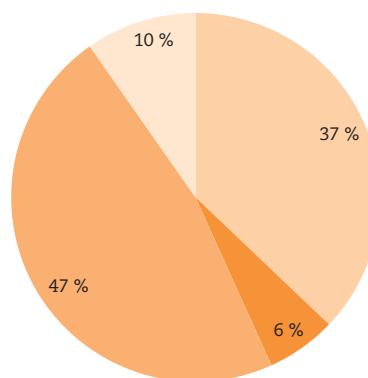
² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

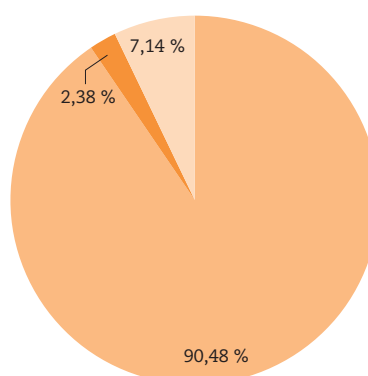
Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Q	AO	Total
■ Pendent de resposta a la petició d'informació³	349	2	351
■ Pendent de resposta a les consideracions del Síndic	58	-	58
■ Expedients tancats	437	8	445
Actuació correcta de l'Administració	130	3	133
Administració accepta	226	2	228
Administració accepta parcialment	6	-	6
Administració no accepta	17	1	18
Administració no col·labora	51	2	53
Tramesa al Defensor	1	-	1
Desestiment del promotor	6	-	6
■ No admesos⁴	92	-	92
TOTAL	936	10	946



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic del 2004

	Percentatge
■ Administració accepta	90,48%
■ Administració accepta parcialment	2,38%
■ Administració no accepta	7,14%
TOTAL	100,00%



4.1. Habitatge

1. Introducció

En aquesta secció incloem totes les queixes que fan referència al dret a un habitatge digne i adequat, recollit a l'article 47 de la Constitució. Les queixes palesen que el mercat lliure d'habitatges continua essent inabastable a moltes persones amb un nivell de rendes baix i fins i tot mitjà, que el parc d'habitatges protegits és insuficient, que la protecció a la compra d'habitatges no és efectiva en tant que els preus màxims oficials no s'ajusten a la realitat, i que continuen produint-se frauds en la venda d'habitatges protegits per un preu superior al fixat pel Govern.

En la majoria dels casos, l'actuació de l'Administració respecte al fet denunciat és correcta si es tenen en compte els instruments que la legislació vigent posa al seu abast. No obstant això, els problemes de caire general que plantegen persisteixen. El Síndic de Greuges considera convenient recollir aquestes queixes en l'apartat "L'accés a l'habitatge", ja que evidencien la poca eficàcia de la política d'habitatge. Altrament, s'ha de tenir en compte que aquest any 2004, el Departament de Medi Ambient i Habitatge ha elaborat el nou Pla de l'Habitatge 2004-2007 amb l'objectiu d'augmentar la promoció i la protecció d'habitatges. A l'hora de formular recomanacions de caràcter general sobre política d'habitatge el Síndic de Greuges ha considerat convenient veure la materialització de les noves mesures d'aquest pla, finalment aprovat pel Decret 454/2004, de 14 de desembre.

Pel que fa a les mesures normatives, s'ha de destacar que en aquest any 2004 s'han produït novetats importants quant a la incidència en la política d'habitatge, amb l'objectiu d'augmentar la disponibilitat d'habitatges protegits per satisfer la demanda. Ens hi referirem posteriorment.

Quant a les mesures per fomentar i exigir als propietaris la conservació i el manteniment dels seus habitatges, el Síndic ha continuat rebent queixes en relació amb retards en el pagament d'ajuts per rehabilitació, problemes derivats de deficiències constructives en habitatges de promoció pública i manca d'execució d'obres ordenades pels ajuntaments als propietaris d'edificis deteriorats per no haver estat objecte de manteniment. Aquestes qüestions es tracten sota l'epígraf "Conservació dels habitatges". Pel que fa a la primera qüestió, fora dels casos en què els interessats no van poder presentar les sol·licituds d'ajut perquè el Decret 268/2004, de 27 d'abril, va tancar-ne provisionalment l'admissió per manca de recursos per poder-les atendre, la major part dels assumptes plantejats deriven d'una informació incorrecta o de manca de modificació de les dades bancàries aportades en l'imprès de sol·licitud. Una vegada detectat l'error, les diferents gestions que s'han de

fer davant l'Administració per corregir-lo i ordenar el pagament fan que l'ingrés de l'ajut es retardi més.

Pel que fa a l'execució de les ordres municipals d'obres, el Síndic de Greuges ha tornat a constatar enguany que quan cal recórrer a l'execució forçosa d'aquestes obres, en els casos que arriben a aquesta Institució, les multes coercitives no compleixen la seva finalitat d'obligar l'interessat a efectuar les obres. Si bé les administracions a les quals s'ha adreçat el Síndic han tramès informació suficient sobre les seves actuacions en els assumptes plantejats pels promotors, pel que fa a les resolucions del Síndic de Greuges en què recorda la possibilitat d'utilitzar l'execució subsidiària, molt rarament han estat acceptades pels ajuntaments afectats. D'altra banda, tampoc han estat aplicats els suggeriments d'agilitar el tràmit d'imposició i cobrament de les multes coercitives.

En la línia de fomentar la dignitat i l'adequació de l'habitatge i la seva conservació amb l'objectiu d'evitar arribar a situacions de deteriorament que puguin implicar una forta despesa, tant per als usuaris dels habitatges com per a l'Administració, el Govern ha aprovat el Decret 455/2004, de 14 de desembre, de regulació del Pla de rehabilitació d'habitatges de Catalunya.

2. L'accés a l'habitatge

El nombre d'habitatges de promoció pública disponibles per adjudicar a les persones que han presentat la seva sol·licitud és molt escàs i insuficient per atendre la demanda. Això afecta, en general, un ampli sector de la població mancat de recursos econòmics per comprar en el mercat lliure, però castiga sobretot determinats grups socials amb característiques especials: joves, gent gran, treballadors temporals, immigrants, famílies monoparentals, etc.

Les queixes que rep el Síndic de Greuges de gent gran són especialment preocupants. Es tracta de persones que sol·liciten habitatge perquè no poden atendre el lloguer que han pagat fins ara, de vegades amb l'ajuda de familiars, o que tenen dificultats per sortir dels seus habitatges perquè l'edifici on resideixen no té ascensor i la seva situació física no els permet sortir al carrer.

L'escassetat d'habitatges tutelats per a gent gran es va posar de manifest arran de la tramitació de la queixa 2646/2004, presentada per una ciutadana de 82 anys, soltera, que per aplicació de la disposició transitòria 2a de la vigent Llei d'arrendaments urbans, no podia subrogar-se en el contracte de lloguer del qual havia estat titular la seva germana, amb la qual havia conviscut sempre, i que va morir el setembre de 2002. L'administrador de la finca, l'1 d'octubre de 2002, la va requerir a desallotjar l'habi-

tatge. Des de llavors, tot i que no s'havia iniciat cap actuació judicial per produir el llançament, la promotora de la queixa era advertida verbalment de forma reiterada sobre la possibilitat d'instar el desnonament. La seva queixa era motivada pel fet que des del 16 de desembre de 2002 havia sol·licitat un habitatge tutelat per a gent gran, i encara no se n'hi havia adjudicat cap.

Segons la informació que va trametre a petició del Síndic de Greuges el Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona en relació amb els habitatges per a gent gran, el 5 de juliol de 2002 es va tancar el termini de presentació de sol·licituds per aquest motiu. La sol·licitud de la promotora de la queixa va quedar fora del procés de selecció d'adjudicatari. En aquest termini es van presentar 2.039 sol·licituds, 446 de les quals van ser excloses per no complir els requisits. El nombre total d'habitatges oferts va ser de 609, corresponents a 11 promocions. No obstant això, hi ha la possibilitat que aquest nombre d'habitatges variï, atès que respecte de dues promocions encara no s'han iniciat les obres de construcció, la qual cosa pot fer variar les previsions existents.

Del procés de selecció seguit va restar una llista d'espera de 984 persones. Aquesta llista d'espera, d'acord amb les bases de la convocatòria, serà vigent durant dos anys comptats a partir de la firma dels contractes dels habitatges corresponents a la darrera promoció que es finalitzi.

Tots els habitatges corresponents a l'oferta d'habitatges amb serveis per a gent gran, tant els finalitzats com els que encara no s'han iniciat, estan adjudicats i la llista d'espera existent és suficient per cobrir les possibles vacants que puguin produir-se en els habitatges ja lliurats, per defunció dels adjudicatari o per renúncia. Actualment no es preveu obrir cap nou termini de presentació de sol·licituds, fins que s'acabi la llista d'espera existent o bé fins que s'estigui en condicions d'efectuar una nova oferta pública d'habitatges amb serveis, que inclourà les promocions d'aquestes característiques que l'ajuntament té previst iniciar en aquest mandat. Aquestes promocions, d'acord amb el conveni signat el 27 de juliol de 2004 entre el Patronat Municipal de l'Habitatge i l'Institut Municipal d'Urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona, preveuen la construcció –aproximadament, ja que s'està en fase de projecte– d'uns 305 habitatges en total.

El Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona també administra dues promocions destinades a gent gran que no formen part de l'oferta d'habitatges amb serveis. Aquests habitatges, que el Patronat els administra des de l'any 1989 i 1992, estan tots cedits en règim d'ús i habitació vitalici a persones soles o parelles més grans de 65 anys. Amb motiu de la rotació provocada per les defuncions i les renúncies que

es produeixen, el Patronat Municipal de l'Habitatge recupera la possessió d'alguns dels esmentats habitatges, que únicament poden ser cedits a persones més grans de 65 anys que visquin soles o en parella.

Aquesta informació es va traslladar a la interessada, però la queixa continua en tràmit per revisar la puntuació atorgada a la seva sol·licitud, d'acord amb el barem previst en el Decret 195/2001, de 10 de juliol, sobre procediment d'adjudicació d'habitatges.

Seguint amb el problema de les llistes d'espera hem d'esmentar la queixa núm. 2767/2004, presentada per una senyora que actualment habita amb el seu marit, els seus dos fills, i la seva mare en uns baixos de 40 m² a Cornellà de Llobregat, amb problemes greus de salubritat que afecten la salut dels membres de la família. El 4 de juny de 2003, va presentar al Departament de Benestar i Família una sol·licitud d'habitatge de protecció oficial de segona adjudicació.

Segons la informació que ens ha facilitat el Departament de Benestar i Família, la gestió dels habitatges de segones adjudicacions i posteriors queda sotmesa a l'existència d'habitatges disponibles, recuperats per la Generalitat de Catalunya en haver finalitzat l'anterior adjudicació.

La sol·licitud de la promotora de la queixa ha estat derivada als Serveis Territorials de Barcelona del Departament de Benestar i Família perquè sigui valorada juntament amb les altres sol·licituds, d'acord amb els criteris establerts en el capítol V del Decret 195/2001, de 10 de juliol, abans esmentat. Actualment el Síndic de Greuges resta a l'espera del resultat d'aquesta valoració.

En general, i com diem a la introducció, les persones que han presentat una queixa al Síndic pel retard de les administracions i els organismes competents per a satisfer les seves sol·licituds d'habitatge han estat informades que, atesa la limitada disponibilitat d'habitatges socials per adjudicar, la inclusió de les seves sol·licituds en les llistes d'espera és correcta, una vegada que aquesta Institució ha comprovat que la puntuació atorgada s'ajusta a les circumstàncies econòmiques i familiars del sol·licitant. No obstant això, el Síndic de Greuges constata els problemes que deriven de la insuficiència d'habitatges de protecció pública.

Aquesta insuficiència d'habitatges comporta que els criteris i els barems de puntuació per adjudicar habitatges, recollits en l'esmentat Decret 195/2001, s'apliquin d'una forma rigorosa i de vegades sense tenir en compte altres consideracions de caire social. La inclusió de les sol·licituds en llistes d'espera és objecte de queixa sobretot quan es produeixen situacions d'urgència per tractar-se de problemes que es

plantejaran per propers desnonaments. Segons l'annex del Decret 195/2001, es valora la necessitat d'habitatge quan es té iniciat un expedient judicial de resolució contractual, no imputable a la persona sol·licitant.

La persona afectada per aquesta situació ha d'esperar que avanci el procés judicial per obtenir més punts. D'altra banda, s'ha de tenir en compte que perquè es pugui puntuar el desnonament i la seva situació es consideri urgent no ha de ser per culpa seva. Així, i segons ens ha manifestat el Patronat Municipal de l'Habitatge amb relació a cinc queixes per manca de puntuació per necessitat d'habitatge, sobre les quals el Síndic de Greuges va demanar informació, el desnonament per ocupació a precari d'un habitatge es considera imputable al sol·licitant i, consegüentment, no puntua (vegeu queixes números 1768/04, 1769/04, 1770/04, i 3042/04).

Cal plantejar-se aquest concepte de "culpabilitat" en relació amb l'estricta necessitat de poder comptar amb un habitatge quan la persona afectada es veu totalment al carrer. L'automatisme que es dona impedeix que intervinguin altres consideracions socials o personals del llogater. A efectes socials, doncs, s'haurien de tenir en compte altres consideracions de les resolucions civils pel que fa a desnonaments.

Durant el 2004 s'ha difós la possible existència de pisos de promoció pública buits. Sobre això, vam rebre una queixa per la qual se'ns comunicava l'existència d'habitatges buits a Tàrraga, dels quals és titular la Generalitat, i que no s'adjudicaven tot i que en el municipi diversos veïns n'havien presentat sol·licitud al Departament de Benestar i Família (vegeu queixa número 2993/04).

Demanat informe pel Síndic de Greuges, el Departament de Medi Ambient i Habitatge va manifestar que s'havia encarregat a ADIGSA un cens d'habitatges no adjudicats, consistent en una inspecció visual que analitzés l'habitabilitat, la situació jurídica i el règim d'adjudicació.

A partir de les conclusions de l'anàlisi de la inspecció es proposen unes mesures a curt i mitjà termini per resoldre la situació actual. A conseqüència d'aquest informe, el Síndic de Greuges s'ha adreçat al Departament de Benestar i Família i a ADIGSA per comprovar l'adopció dels mecanismes d'agilitació proposats.

Continuen arribant denúncies per frau per sobrepreu en la venda d'habitatges protegits. Sobre aquest tema el Síndic de Greuges ja s'ha pronunciat en anys anteriors. L'Administració troba dificultats a l'hora de controlar aquestes transmissions: d'una banda, la impossibilitat de constatar l'existència d'aquest sobrepreu si no és amb la col·laboració del compra-

dor, que òbviament no s'arriscarà a perdre la compra i a assumir els costos d'un procediment de rescabament contra el venedor, i, de l'altra, les dificultats de l'Administració per exercir el temp-teig i el retracte si no és amb la participació del notari o del registrador. El Síndic respon a aquestes queixes informant sobre la possibilitat de denunciar la presumpta transmissió fraudulenta davant la Direcció General d'Habitatge.

També s'ha rebut alguna queixa per la impossibilitat d'obtenir els ajuts per a la compra d'habitatges per la diferència, cada cop més gran, entre el preu de mercat i el preu oficial marcat pel Govern. Aquesta qüestió ha estat comentada a bastament pel Síndic de Greuges en informes anteriors, però continua d'actualitat en tant que els preus de mercat s'han anat incrementat a més bon ritme del que l'Administració ha tingut per revisar els preus màxims de venda a efectes d'ajuts.

Aquest 2004 s'han produït novetats normatives importants quant a la incidència en la política d'habitatge, amb l'objectiu d'augmentar la disponibilitat d'habitatges protegits per satisfer la demanda. D'una banda, la modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'Urbanisme, i de l'altra, l'aprovació dels Decrets 454/2004, de 14 de desembre, de desplegament del Pla al dret a l'habitatge 2004-2007, i 55/2004, de 14 de desembre, de regulació del Pla de rehabilitació d'habitatges de Catalunya. Tots dos Decrets entraran en vigor el 17 de gener de 2005. La intenció del Govern de la Generalitat és d'augmentar la promoció d'habitatges protegits, potenciar mitjançant mesures fiscals i legals l'habitatge protegit i fomentar la rehabilitació dels habitatges.

La Llei 2/2002, es va elaborar amb l'objectiu d'assegurar que bona part del sòl urbanitzat es destinés realment a la construcció d'habitatges més assequibles. El 9 de desembre de 2004, es va aprovar la modificació d'aquesta Llei amb la intenció que els mecanismes que es preveïen poguessin aplicar-se de forma immediata, com les cessions de sòl urbanitzable que necessitaven la prèvia adaptació dels plans generals a la llei i la formulació dels programes d'actuació urbanística o bé per fer-los més contundents com les cessions en sòl urbà, i el percentatge d'habitatge protegit. També es pretén reforçar els mecanismes de gestió de promocions d'habitatges protegit per als casos de manca de capacitat dels ajuntaments afectats.

Una de les aportacions d'aquesta llei és que s'habilita el planejament urbanístic general perquè inclogui un nou sistema urbanístic anomenat d'habitatges dotacionals públics, per satisfer els requeriments temporals de col·lectius de persones amb necessitats d'assistència o d'emancipació justificades en polítiques socials prèviament definides. Aquests sistemes,

de forma justificada, poden incloure's en sectors de planejament derivat en substitució total o parcial de les reserves per a equipaments públics, amb un límit del 5% de la reserva global del municipi per a equipaments públics locals.

Una altra novetat és l'establiment dels mecanismes necessaris per assegurar la materialització de les reserves per construir habitatges de protecció pública. El planejament ha de determinar els terminis obligatoris per iniciar i acabar la construcció d'aquests habitatges. L'incompliment d'aquests terminis pot comportar que l'Administració expropiï els terrenys. També s'introdueix l'exigència de distribuir les reserves per construir habitatges de promoció pública en el territori de manera que s'afavoreixi la cohesió social i s'eviti la segregació territorial del ciutadà pel seu nivell de renda.

Al llarg de tots aquests anys –des de la Llei del sòl de 1956 fins ara– s'ha demostrat que l'urbanisme no és l'instrument únic que pot resoldre els problemes del mercat de l'habitatge. Altres experiències demostren que l'increment del mercat de l'habitatge protegit produeix un augment dels preus del mercat lliure. Tanmateix, mitjançant els mecanismes previstos per la normativa urbanística si que es pot intentar satisfer el màxim de la demanda d'habitatges protegits.

Un augment d'habitatges protegits implicaria un major nombre de sol·licituds cobertes i hauria de significar una reducció de les llistes d'espera. El Síndic de Greuges valora positivament aquest esforç del Govern per pal·liar els problemes d'habitatge i espera que les mesures recollides en les modificacions normatives introduïdes a final de 2004 aportin solucions als problemes que manifesten els ciutadans en les seves queixes.

Amb l'increment de la promoció d'habitatges protegits es vol donar solució a l'al·lotjament de la població amb rendes mitjanes i baixes i amb més dificultats per tenir-hi accés: els joves, els treballadors amb ocupacions temporals i eventuais, la gent gran, els immigrants, les famílies monoparentals i en situació de crisi familiar o en atur. Es crea la figura de l'habitatge a preu concertat per satisfer la demanda de famílies amb rendes mitjanes, i també s'intenta incrementar l'oferta d'habitatges de lloguer per facilitar l'accés a l'habitatge dels col·lectius amb rendes baixes a la vegada que es fomenta l'entrada en el mercat d'habitatges desocupats.

El Síndic de Greuges considera que, si bé aquestes mesures no produiran un abaratiment dels preus del mercat lliure, cal esperar que la seva aplicació sigui eficaç quant a la creació d'un parc d'habitatges per atendre un major nombre de les sol·licituds que actualment estan en llista d'espera.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
------	----------

2993/04	Manca de resposta per l'existència de domicilis buits, propietat de la Generalitat de Catalunya, al municipi de Tàrraga.
---------	--

Seguiment d'actuacions d'exercicis anteriors

Actuació d'ofici 463/00

Reallotjament de les famílies afectades pel remodelatge de Can Tunis

A mitjans del 2004 ha finalitzat el procés de recuperació d'ofici dels habitatges de Can Tunis i de reallotjament de les famílies afectades. No obstant això, i atès que entre els objectius del Programa de reallotjament de Can Tunis es preveia l'acompanyament social i educatiu a les famílies reallotjades i la valoració de la seva inserció en el nou emplaçament, el Síndic de Greuges s'ha adreçat a l'Ajuntament de Barcelona i al responsable del Programa perquè se'l mantingui informat en el curs d'aquest procés.

Queixa número 1614/03

Reparcel·lació de Diagonal-Poblenou

El Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona va acceptar el suggeriment del Síndic de Greuges de revisar els expedients de diversos afectats per l'expedient de reparcel·lació de la unitat 8 del PERI Diagonal - Poblenou i d'esmenar davant de la Direcció General d'Habitatge l'error que impedia pagar als interessats la subvenció a fons perdut que correspon als reallotjats en una promoció finalista.

3. Conservació habitatges

El dret previst a l'article 47 de la Constitució es refereix a un habitatge digne i adequat. Això comporta el manteniment i, si cal, l'actualització del nivell d'habitabilitat dels habitatges. Tan important és la satisfacció de demanda d'habitatge com preservar el parc d'habitatges existents i adaptar-lo a les necessitats actuals.

Sovintegen les queixes de llogaters per la manca de conservació dels edificis on viuen. Certament, aquest problema té una base privada en tant que correspon al propietari, d'acord amb l'article 21 de la Llei d'arrendaments urbans, realitzar les reparacions necessàries per conservar els habitatges en condicions d'habitabilitat perquè puguin servir per a l'ús convingut, menys en els casos en què les reparacions són imputables als arrendataris. Per fomentar les operacions de rehabilitació, el Decret 157/2002 preveu diverses línies d'ajut.

Altrament, però, d'acord amb l'article 189 de la Llei d'Urbanisme 2/2002, els propietaris de tota classe de

construccions han de complir els deures d'ús, conservació i rehabilitació establerts per aquesta llei, per la legislació aplicable en matèria de règim de sòl i per la legislació sectorial. Hi són incloses la conservació i la rehabilitació de les condicions objectives d'habitabilitat dels habitatges. Els ajuntaments han d'ordenar, d'ofici o a instància de qualsevol persona interessada, l'execució de les obres necessàries. Les ordres d'execució s'han d'ajustar a la normativa de règim local, amb observança dels principis de proporcionalitat administrativa i amb l'audiència de les persones interessades.

L'incompliment injustificat de les ordres d'execució habilita l'Administració a executar-les forçosament, mitjançant l'execució subsidiària de les obres a càrrec de les persones interessades o imposant multes coercitives, que poden ser reiterades fins que es compleixi l'obligació de conservació.

La major part de les queixes que rep el Síndic de Greuges en relació amb denúncies davant els ajuntaments per manca de conservació d'edificis d'habitatges són motivades per l'incompliment de les ordres d'execució d'obres. El Síndic continua constatant que la imposició de multes coercitives no té el resultat previst. D'una banda, els ajuntaments reaccionen amb lentitud davant l'incompliment de les ordres. Normalment aquest incompliment arriba a coneixement de l'Administració gràcies als denunciants. D'altra banda, si tot i la multa l'interessat no realitza les obres, el procés es fa molt més llarg fins que s'imposa una segona multa coercitiva. A més, el problema s'agreuja quan les multes tampoc no es paguen.

Davant d'això, cal tenir en compte que o bé s'acudeix directament a l'execució subsidiària si les obres poden afectar l'interès general, com és el cas de les reparacions de façanes, o bé l'Administració afectada ha d'agilitar, respectant els terminis establerts per la llei, els tràmits d'execució forçosa.

L'exercici d'aquesta funció de control i policia dels ajuntaments sobre les condicions d'habitabilitat dels habitatges és una garantia més a l'hora de preservar el parc d'habitatges i mantenir-ne l'adequació i la dignitat. En aquest sentit, el Síndic de Greuges considera que, tot i la perspectiva privada del problema, l'Administració local no ha de considerar aquestes qüestions com una qüestió menor en tant que s'inscriu en una política de foment de la conservació dels habitatges. Davant d'una denúncia d'una comunitat de veïns per possible insalubritat d'un habitatge de l'edifici, l'Administració ha de reaccionar fent les inspeccions necessàries i resolent sobre la denúncia (vegeu queixa número 4165/2003).

De vegades, la intervenció de l'Administració pot servir per alleujar situacions d'assetjament moral immobiliari. El Síndic va rebre la queixa d'una se-

nyora de 90 anys que viu sola en un edifici en el qual, des de fa anys, es fan obres de rehabilitació per condicionar-lo com a edifici d'oficines, ja que està situat en un lloc cèntric i cotitzat de Barcelona. És l'única llogatera que hi resideix a hores d'ara i els diferents propietaris que han anat comprant l'edifici no poden resoldre-li el contracte en virtut de la Llei d'arrendaments urbans. A les diferents molèsties i ensurts que ha hagut de patir, s'afegeix el fet que s'han canalitzat les instal·lacions generals de l'edifici per dins el seu habitatge, sense l'aïllament adequat. Si bé a hores d'ara aquesta obra no s'ajusta a la llicència concedida, és legalitzable. Els propietaris, però, no han executat l'ordre de legalització del 5 de juny de 2002, i l'Ajuntament no ha pogut imposar l'execució forçosa perquè el canvi en la propietat arran de la transmissió de la finca obliga a notificar l'ordre de legalització o restitució al nou titular. Si l'Ajuntament comprova l'incompliment de la nova ordre per l'actual propietari, imposarà les corresponents multes coercitives i no es concedirà l'acta de primera ocupació. S'ha de destacar que des de la denúncia de la interessada i la notificació de l'ordre de legalització fins ara ja han passat més de dos anys, sense que la promotora hagi legalitzat l'obra (vegeu queixa número 3109/03).

Ha arribat alguna queixa per retards en l'abonament d'ajuts per a la rehabilitació d'habitatges. S'ha de tenir en compte que el Decret 268/2004, de 27 d'abril, va tancar provisionalment l'admissió de sol·licituds relatives a diverses línies d'ajut de les que recull el Decret 157/2002, perquè s'havien rebut un nombre de sol·licituds que superava àmpliament el nombre màxim d'actuacions previstes per a la totalitat del període que comprenia el pla. Aquesta circumstància va fer imprescindible adoptar mesures normatives encaminades a reajustar el procediment de concessió dels ajuts en matèria de rehabilitació d'habitatges, per adequar el nombre efectiu d'actuacions subvencionades al finançament convingut entre les administracions.

Juntament amb el Pla de l'habitatge es va aprovar el Decret 455/2004, de 14 de desembre, de regulació del Pla de rehabilitació d'habitatges de Catalunya. Segons l'exposició de motius, té dues línies bàsiques d'actuació: el Programa per a l'estudi i el coneixement del parc d'habitatges de Catalunya, de caràcter preventiu, informador i director de les actuacions que s'haurien de dur a terme en el territori de Catalunya; i la segona, el Pla de rehabilitació pròpiament dit, de foment selectiu de les obres que es considerin necessàries i prioritàries per a ser protegides.

Quant al Programa d'estudi i coneixement del parc d'habitatges de Catalunya, s'estableix un sistema d'avaluació de l'estat de conservació dels edificis d'ús residencial consistent en l'elaboració obligatòria d'un informe previ a la qualificació com a protegibles

de les actuacions de rehabilitació. En el cas dels edificis s'anomena "Test de l'edifici" i en el cas dels habitatges "Informe tècnic d'idoneïtat". El requisit comú és que es tracti d'edificis construïts abans del 31 de desembre de 1980, llevat que es tracti d'obres per facilitar les condicions d'accessibilitat o sostenibilitat.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
3109/03	L'execució subsidiària d'una ordre de legalització d'unes obres de rehabilitació que afecten un habitatge
4165/03	Una comunitat de propietaris denuncia davant l'Ajuntament de Barcelona problemes d'insalubritat en l'edifici derivats del mal estat d'un dels habitatges

Seguiment d'actuacions d'exercicis anteriors

Queixa número 1013/01

Incompliment de l'ordre d'execució d'obres de rehabilitació en un edifici

El 29 de desembre de 2000, l'Ajuntament de Barcelona va dictar una ordre a la propietària d'una finca perquè efectués unes obres de rehabilitació que consistien a reparar unes esquerdes en la façana i els dipòsits d'aigua trencats. Davant l'incompliment de l'ordre, l'Ajuntament de Barcelona va imposar dues multes coercitives. El Síndic de Greuges va recordar la possibilitat d'executar subsidiàriament les obres i, si més no, agilitar la imposició i el cobrament de les multes. Finalment, quan l'Ajuntament va iniciar els tràmits per executar subsidiàriament l'ordre, el propietari va demanar, a començament del 2004, llicència d'obres per realitzar-les. Conseqüentment, s'ha paralitzat l'expedient d'execució forçosa.

4.2. Urbanisme

1. Introducció

En l'àrea d'urbanisme es tramiten les queixes relacionades amb l'elaboració del planejament urbanístic, amb l'execució dels plans i la gestió urbanística i amb la intervenció i el control de l'activitat edificatòria dels particulars, que inclou tant les qüestions relatives a llicències d'obres com les que fan referència a l'exercici de les competències de l'Administració en matèria de disciplina urbanística.

Pel que fa a la temàtica de les queixes que han arribat durant aquest exercici s'ha de destacar que es reproduïen els mateixos problemes d'altres anys, llevat d'alguna novetat fruit de l'aplicació de la Llei 2/2002, d'Urbanisme, que es comentarà en el primer apartat d'aquesta secció.

Així, pel que fa a l'elaboració del planejament, aquesta Institució continua rebent queixes de persones que es veuen afectades per figures de planejament en tràmit i que es manifesten en desacord amb el contingut de les propostes fetes pels ajuntaments. Si bé en alguns casos es pot apreciar un desconeixement de les possibilitats d'intervenir en el procediment d'aprovació dels plans, en el fons es palesa un cert allunyament en major o menor grau entre els particulars i el procés decisor de l'Administració, que acostuma, en línies generals, a complir els tràmits establerts per la Llei d'Urbanisme per garantir la intervenció dels interessats. Al mateix temps, aquestes queixes posen de manifest una voluntat creixent de les persones de participar en l'ordenació urbanística dels municipis o de la zona on resideixen. Com a exemple del que diem podem citar la queixa número 2886/04, en la qual es plantejava al Síndic de Greuges la disconformitat dels promotors amb el Quart Cinturó, o la queixa número 3441/04, de la Plataforma Ciutadana Salvem Solius, que denunciaven l'afectació de la Vall de Solius per uns projectes urbanístics en tràmit, o la queixa número 318/04, presentada per l'Associació Gent que Estima Sentmenat, per l'impacte d'un projecte urbanístic en l'entorn del castell de Sentmenat.

Quant a la gestió urbanística i a l'execució del planejament, es reiteren les queixes de propietaris de parcel·les incloses en àmbits d'urbanització. Cal destacar la presentació de seixanta queixes de veïns dels carrers de Sòria, Sevilla i Salamanca del barri de Mirasol, a Sant Cugat del Vallès, pel retard de l'Ajuntament a urbanitzar el seu sector. Segons la informació que l'Ajuntament de Sant Cugat va trametre al Síndic de Greuges en resposta a la seva petició d'informe, estava previst que a finals del 2004 s'iniciessin les obres. Un dels problemes més importants a Catalunya és la pluralitat d'urbanitzacions iniciades els anys setanta que estan en tràmit de regularitzar-se i que, a hores d'ara, es troben mancades dels serveis més importants

Finalment, pel que fa a la disciplina urbanística, ens arriben queixes per la manca d'actuació dels ajuntaments davant la presentació de les denúncies per possibles infraccions urbanístiques. El Síndic de Greuges constata l'existència d'una certa lentitud dels ajuntaments a tramitar aquests expedients i executar forçosament les ordres de legalització o enderroc.

Cal destacar com a novetat legislativa que el 9 de desembre de 2004 el Parlament va aprovar la modificació de la Llei 2/2002, d'Urbanisme. Tot i que no es tracta d'una reforma radical de la Llei, que continuaria vigent pel que fa als seus trets bàsics, se n'han modificat alguns preceptes amb la intenció de fer més immediata l'aplicació d'algunes mesures previstes, l'eficàcia de les quals quedava condicionada a actuacions futures, es faran més contundents altres

mesures que s'hi havien introduït i es corregirà algun problema d'aplicació ja posat de manifest durant els dos anys de vigència de la llei.

Aquesta modificació de la Llei 2/2002 no és una actuació aïllada, sinó que se circumscriu dins un conjunt d'altres iniciatives que han de significar una renovació normativa en l'àmbit de l'ordenació territorial i urbanística. Aquest conjunt d'actuacions està format pel foment de la rehabilitació de barris i zones que requereixen una atenció especial, l'elaboració i aprovació de les lleis d'habitatge, paisatge i urbanitzacions així com també del desplegament de la Llei de mobilitat.

El Síndic de Greuges considera positives aquestes actuacions en tant que poden implicar la superació d'alguns problemes que plantegen les queixes rebudes i en la mesura que sembla cohesionar les diferents perspectives que ofereix l'ordenació del territori, tant pel que fa a l'habitatge com a l'urbanisme, el medi ambient o les xarxes viàries i transport, de forma que es pugui racionalitzar l'actuació sobre el territori de Catalunya. Des de la Institució es farà un seguiment de la implementació d'aquestes mesures.

2. La incidència de la manca d'actuació planificadora de l'administració en el patrimoni dels administrats

El Síndic de Greuges rep queixes de propietaris que no poden exercir el seu dret d'edificar en les seves finques mentre l'Administració no compleixi les obligacions urbanístiques que li atribueixen la llei o el planejament. Pot tractar-se de sòl urbà no consolidat pendent d'una actuació de reforma o de millora urbana, que ha de realitzar-se a partir d'un pla especial, o pot tractar-se de sòl urbanitzable respecte del qual és necessària l'ordenació detallada mitjançant un pla parcial. Fins a l'entrada en vigor de la Llei 2/2002, d'Urbanisme, en alguns casos també podia ser necessària la redacció d'un estudi de detall per completar o adaptar les determinacions establertes en un pla general o en un pla parcial.

S'ha de tenir en compte que, deixant de banda el temps que l'ajuntament pot tardar a considerar oportú ordenar aquestes zones o a iniciar els treballs preparatoris per estudiar la formació o la reforma dels instruments de planejament esmentats en el paràgraf anterior, el mateix municipi té la possibilitat d'acordar la suspensió de llicències durant un any. Una vegada acabats aquests treballs, l'aprovació inicial del pla especial, parcial o de l'estudi de detall comporta la suspensió obligatòria de les llicències. El temps total durant el qual les llicències estan suspeses no pot superar els dos anys. No obstant això, s'ha de tenir en compte que, si cal executar el planejament, s'ha de formular el projecte de reparcel·lació corresponent.

L'article 119 de la Llei 2/2002, estableix que la iniciació de l'expedient de reparcel·lació comporta, sense necessitat de declaració expressa, la suspensió de l'atorgament de les llicències urbanístiques en l'àmbit del polígon d'actuació urbanística. Segons el mateix article, l'expedient de reparcel·lació s'inicia quan s'aprova la delimitació del polígon d'actuació urbanística i la suspensió de llicències finalitza quan l'acord d'aprovació de la reparcel·lació és ferm en via administrativa. S'ha donat el cas que l'expedient del projecte de reparcel·lació s'ha iniciat el 1995, i a hores d'ara encara està en tràmit (vegeu queixa número 0568/04).

En alguns ajuntaments la manca de recursos tècnics i econòmics dificulta o impedeix l'activitat planificadora. Però s'ha de tenir en compte que l'allargament d'aquest procés comporta que els propietaris tinguin la percepció que la consolidació de les seves expectatives pel que fa a la qualificació urbanística de les seves propietats no s'acaba de concretar. Altrament cal pensar que existeix la possibilitat de demanar suport tècnic a altres administracions en el marc dels mecanismes de cooperació establerts amb aquesta finalitat.

Continuen arribant queixes relatives a finques afectades pel Pla general metropolità pendents d'expropiació des de la seva aprovació definitiva, el 1976. Amb motiu de la tramitació de la queixa número 3072/03, el Síndic de Greuges va traslladar a l'Ajuntament de Barcelona la seva preocupació pels perjudicis que es causaven als propietaris afectats pel retard en l'execució de les previsions del Pla general metropolità. Es tracta de la queixa d'una comunitat de veïns d'una finca afectada pel Pla general metropolità subjecta a expropiació per obrir un vial. Segons l'Ajuntament de Barcelona, l'obertura d'aquest vial continua estant justificada per descongestionar els altres carrers de la zona, però a hores d'ara encara no s'ha previst l'execució del planejament.

Certament, la Llei del sòl de 2 de maig de 1975 va introduir en la normativa urbanística un instrument que també han recollit el Decret legislatiu 1/1990, del 12 de juliol, pel qual s'aprovava la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística, i l'actual Llei 2/2002, per fer que els propietaris afectats puguin superar la inactivitat de l'Administració a l'hora d'executar les seves previsions.

Per evitar la passivitat de l'Administració després d'afectar una finca en un pla general o en un pla parcial, passats cinc anys des de l'entrada en vigor del pla, els propietaris poden advertir l'Administració competent del seu propòsit d'iniciar l'expedient d'apreupament. Transcorregut un any des d'aquest advertiment sense que l'Administració hi hagi donat resposta, l'inici de l'expedient d'apreupament es produeix per ministeri de la llei. Els propietaris poden

presentar el full d'apreuament corresponent i, si transcorren tres mesos i l'Administració no l'accepta, es poden adreçar al Jurat d'Expropiació de Catalunya, la resolució del qual per fixar l'apreuament exhaureix la via administrativa (article 108 de la Llei 2/2002). També s'ha de tenir en compte que, d'acord amb l'article 103 de la mateixa Llei d'urbanisme, els ocupants legals d'immobles afectats per raons urbanístiques que hi tinguin la residència habitual tindran dret al reallotjament, d'acord amb la normativa de protecció a l'habitatge. És cert que la llei ja preveu aquestes situacions i estableix les eines que els administrats poden utilitzar per defensar els seus drets i interessos de la passivitat de l'Administració.

El planejament ha d'intentar assegurar la disposició de les finques necessàries perquè quan arribi el moment es puguin executar les previsions d'ordenació urbanística que s'hi contenen. Ara bé, des de la Llei del sòl de 1975 fins avui dia, en regular la documentació que acompanyarà el pla general, s'exigeix l'existència d'un estudi econòmic i financer per evitar precisament que s'aprovin plans quan no es compta amb els mitjans idonis per executar-los.

Una qüestió nova, sorgida a conseqüència de l'entrada en vigor de la Llei 2/2002, és la rehabilitació de cases per destinar-les a habitatges unifamiliars o a un ús residencial turístic o d'hosteleria rural o a activitats d'educació en el lleure, situades en sòl no urbanitzable. Segons l'article 47.2, es permet reconstruir i rehabilitar masies i cases rurals per als usos esmentats quan hagin estat incloses pel planejament urbanístic en un catàleg específic per poder preservar-les per raons arquitectòniques, històriques i paisatgístiques. El Decret 287/2003, de 4 de novembre, pel qual es va aprovar el Reglament parcial de la Llei 2/2002, en la seva disposició transitòria sisena preveia la possibilitat de reprendre l'ús d'habitatge quan la casa estava en condicions d'obtenir la cèdula d'habitabilitat.

Si aquesta disposició transitòria no pot ser aplicada perquè la casa no reuneix els requisits d'habitabilitat, pot donar-se el cas, doncs, de sol·licituds de llicència presentades poc després de l'entrada en vigor de la llei, el 21 de juny de 2002, que a hores d'ara no s'han concedit perquè es troba en tràmit la figura de planejament que conté el catàleg que ha d'elaborar l'ajuntament. La modificació de la Llei d'urbanisme, com ja s'ha dit en la introducció d'aquesta secció, preveu, a la disposició transitòria desena, que mentre l'ajuntament no faci la catalogació de les masies i cases rurals que consideri dignes de protecció en el seu terme municipal, hi podran ser autoritzades les obres de reconstrucció o rehabilitació, d'acord amb el procediment previst per aprovar projectes d'actuacions específiques d'interès públic en sòl no urbanitzable. Tot i que en principi aquest nou règim transitori remourà els obstacles que tenien els particulars

per reconstruir i rehabilitar cases rurals, no es poden oblidar els perjudicis que ja ha causat, d'una banda, la Llei 2/2002, d'urbanisme, i, de l'altra, la lentitud de l'Administració per tramitar la figura de planejament que conté el catàleg. Aquest és el cas del promotor de la queixa número 3876/04, a qui l'ajuntament va denegar una llicència d'obres, sol·licitada un mes després d'entrar en vigor la Llei 2/2002, per reformar i ampliar un habitatge unifamiliar aïllat en sòl no urbanitzable perquè el municipi no tenia aprovat el catàleg de masies i cases rurals susceptibles de reconstrucció o rehabilitació. Segons la informació que ha rebut el Síndic de Greuges de l'ajuntament en resposta a la seva petició d'informe, el desembre de 2004 el pla especial corresponent a aquest catàleg està aprovat provisionalment per l'ajuntament i pendent de l'aprovació definitiva de la Comissió d'Urbanisme. Tan bon punt es publiqui l'aprovació definitiva, l'ajuntament remetrà d'ofici a la Comissió d'Urbanisme tots els expedients de sol·licitud de llicència suspesos i que esperen l'aprovació del catàleg.

En definitiva, és necessari que l'Administració competent en matèria de planificació urbanística sigui conscient tant de les necessitats futures de la població del terme municipal com de la capacitat financera per enfrontar-se a l'execució del seu planejament. La lentitud de l'Administració a l'hora d'elaborar els plans derivats que han de desenvolupar les directrius del pla general i a l'hora d'executar les afectacions previstes produeix un perjudici patrimonial als propietaris que cal evitar.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
568/04 CD	Tramitació d'una sol·licitud de llicència d'obres, suspesa des de 1995, per redactar un estudi dels paràmetres edificatoris del sector i executar el projecte de reparcel·lació
3072/03	L'afectació d'una finca com a vial, subjecta a expropiació des del Pla general metropolità de 1976.

3. La gestió urbanística

La regularització de les urbanitzacions nascudes als anys setanta, moltes vegades al marge de la llei i mancades encara de tots els serveis o d'una gran bona part, continua generant un bon nombre de queixes. Amb independència de tots els esforços esmerçats pel legislador urbanístic des del 1975 per evitar i solucionar aquest problema, aquestes urbanitzacions van persistint al llarg dels anys i a hores d'ara continuen essent font de conflictes. Com el Síndic de Greuges ja ha dit en informes anteriors, la necessitat dels serveis en aquestes urbanitzacions és cada cop més palesa. A més, s'ha produït un envelliment de la població, la qual cosa ha repercutit en la

capacitat econòmica del conjunt de propietaris afectats.

Algunes urbanitzacions han passat anys d'inactivitat: primer, a causa dels promotors, que, una vegada venudes les parcel·les, han intentat, en alguns casos amb èxit, deslliurar-se de les seves obligacions urbanístiques; després, pels propietaris que, sentint-se estafats, constituïts o no en juntes de compensació, no han executat el planejament, i finalment, per la mateixa Administració, que, d'una banda, no ha exigit mai l'execució de les obres d'urbanització a qui hi estava obligat i, de l'altra, ha assumit la gestió pel sistema de cooperació i ha perllongat aquesta situació.

El funcionament de les juntes de compensació comporta problemes, sobretot quan es tracta d'unitats d'actuació amb moltes parcel·les, i estan formades per nombrosos propietaris particulars. La capacitat d'aquestes juntes per afrontar una gestió coherent de la càrrega urbanitzadora moltes vegades és insuficient. Demana una dedicació important de les persones que en formen el consell rector i una tasca de vegades esgotadora de negociació tant amb les empreses constructores com amb els mateixos ajuntaments.

Tot sovint també es dona la situació fictícia que s'ha constituït una entitat de conservació quan encara l'obra urbanitzadora no està del tot acabada i és aquesta entitat la que gestiona l'execució de la urbanització, si bé aquesta funció no forma part de les tasques que la llei atorga a aquest tipus d'entitats col·laboradores. Alguns ajuntaments també reben les urbanitzacions sense finalitzar i es fan càrrec de la implantació dels serveis puntuals que manquen mitjançant projectes ordinaris d'obres finançats amb contribucions especials (vegeu la queixa número 0262/03).

El cost total de la urbanització és un altre motiu important de queixes. Com ja hem dit abans, la capacitat econòmica dels parcel·listes ha disminuït en la mesura que, a hores d'ara, n'hi ha molts que són pensionistes. De totes formes, hi ha mecanismes per rebaixar els costos mitjançant subvencions d'altres administracions, ajuts tècnics i puntuals i convenis amb les empreses prestadores de serveis (vegeu queixa número 0935/02).

Els propietaris han d'afrontar els costos d'urbanització, que de vegades superen les seves possibilitats econòmiques. A tall d'exemple citem la queixa número 2078/04, de la propietària d'un habitatge inclòs segons un pla especial en l'àmbit d'una unitat actuació, el 55% de la qual era propietat d'un promotor. Aquest promotor li havia ofert un preu molt baix pel seu habitatge amb l'excusa que estava a punt d'iniciar-se la urbanització i l'edificació de la zona, i si no ho acceptava seria expropiada. El Síndic de Greu-

ges es va informar sobre la situació urbanística de la zona i va comunicar a la interessada que la unitat havia de ser gestionada per compensació, i que ella havia de formar part de la junta com a propietària. Això implicava el deure de sufragar el cost de la urbanització de forma proporcional a l'aprofitament previst de la seva propietat i rebre el benefici que comportava l'augment de valor de la finca. Només podia ser expropiada si no pagava les quotes urbanístiques. Sobre la base d'aquesta informació i atès que no està en disposició econòmica d'assumir les càrregues urbanístiques, la promotora ha negociat amb el promotor la permuta del seu habitatge per un de nova construcció.

Un altre problema que se'ns presenta tot sovint és l'incompliment de convenis urbanístics entre ajuntaments i particulars. En el conveni s'estableixen unes obligacions que han de ser complertes tant per l'Administració com pel propietari. El mateix conveni ha d'establir els mecanismes per resoldre els conflictes que s'hi puguin generar en l'aplicació. És, doncs, recomanable que la redacció dels pactes i les condicions sigui prou clara i reflecteixi la voluntat de les parts, i s'hi prevegin tots els detalls, les circumstàncies i les qüestions que puguin ser d'importància.

En l'execució del conveni urbanístic no poden interferir altres relacions que mantingui l'Administració i la persona privada que l'han formalitzat. Així, no és justificat que, com a motiu per a l'incompliment de les seves obligacions nascudes dels pactes continguts en el conveni, l'Administració al·legui que l'interessat incompleix unes obligacions que neixen a conseqüència d'altres relacions que mantingui amb la mateixa Administració. En aquest cas, les dites obligacions han de ser exigides d'acord amb els mitjans que estableixen les lleis per fer-les complir (vegeu queixa número 0426/02).

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
0262/03 CD	Problemes entorn de la dissolució d'una entitat urbanística de conservació.
0935/02 CD	Ajust de les despeses derivades d'un projecte d'urbanització a la capacitat econòmica dels propietaris afectats.
0426/02 CD	L'ajuntament incompleix les obligacions que va assumir en un conveni urbanístic al·legant l'incompliment de l'obligació d'urbanitzar del particular.

4. La disciplina urbanística

La intervenció dels ajuntaments en l'activitat d'edificació dels particulars continua generant un nombre considerable de les queixes que rep aquesta Institució. Els retards en la tramitació de les denúncies, la manca d'informació de les actuacions municipals als

denunciants, l'arxivament d'expedients de disciplina urbanística i la manca d'execució de les resolucions municipals en matèria de disciplina urbanística són els motius de queixa més nombrosos (vegeu queixa número 2249/04).

Algunes d'aquestes denúncies encobreixen problemes de relació entre veïns que, en no saber gestionar els seus conflictes particulars, acudeixen a l'Administració perquè en ús de les seves competències en matèria de policia urbanística resolgui el conflicte. És el cas de la queixa número 2979/04, en què l'interessat exposava al Síndic de Greuges el seu desacord amb l'actuació de l'Ajuntament de Cabrera d'Igualada en relació amb unes obres sense llicència realitzades pel mateix promotor de la queixa i les denúncies que, a conseqüència de l'ordre d'enderroc, va interposar contra els veïns denunciants. L'Ajuntament va arxivar l'expedient de disciplina urbanística iniciat arran de la denúncia perquè es va provar la prescripció de la infracció. El Síndic de Greuges va recordar aquesta vegada al promotor de la queixa que l'actuació de l'Ajuntament pel que fa a la seva infracció va ser correcta, perquè totes les accions i omissions que presumptament comportin vulneració de les determinacions contingudes a la llei urbanística i el reglament que la desplegui han de donar lloc a les actuacions administratives necessàries per aclarir els fets i, subsegüentment, o bé directament, si no es requereix informació prèvia, a la incoació d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística. D'altra banda, les infraccions tenen un termini de prescripció que varia segons el tipus d'infracció. La prescripció de la infracció no legalitza l'actuació contrària a l'ordenament urbanístic, però impedeix que l'Administració pugui reaccionar contra les obres il·legals pel transcurs del temps.

La Llei 2/2002 estableix uns mecanismes de reacció de l'Administració davant la comissió d'infraccions de l'ordenament urbanístic, que amb independència del motiu de la denúncia els ajuntaments han d'exercir si existeix una vulneració de l'ordenament jurídic infringit.

La llei preveu que davant unes obres que no s'ajusten a llicència o no legalitzades, l'ajuntament competent les pot suspendre. La finalitat d'aquesta mesura és d'evitar la total execució d'una obra il·legal, que després haurà de ser enderrocada amb els consegüents costos i perjudicis. Ara bé, si la reacció de l'Administració davant una denúncia és prou lenta per permetre que amb el transcurs del temps finalitzi l'obra, l'objectiu d'aquesta mesura no es compleix. Aquesta situació es produeix generalment quan es tracta de denúncies per infraccions lleus. En aquests casos, el retard en la tramitació dels expedients de protecció de la legalitat urbanística provoca moltes vegades la consolidació de l'obra fora d'ordenació perquè finalment la infracció acaba prescrivint.

L'execució subsidiària continua essent un tema de debat amb les administracions afectades. El Síndic de Greuges ja s'hi ha referit en informes anteriors. D'una banda, la lentitud dels ajuntaments per acordar l'execució forçosa de les seves resolucions de resabliment de la realitat física alterada i, de l'altra, la lentitud a imposar i liquidar les multes coercitives fan que aquesta mesura d'execució forçosa no sigui prou eficaç (vegeu queixa núm. 836/02).

El Síndic de Greuges també ha constatat la necessitat que els informes tècnics que acompanyen les resolucions d'arxivament de denúncies i que es notifiquen als interessats han de ser prou clars i explícits. Si bé és cert que s'han de citar les normes sobre la base de les quals es considera correcta l'edificació, amb una simple cita moltes vegades no n'hi ha prou, ja que la redacció d'aquestes normes no sempre és entenedora per a les persones que no tenen coneixements tècnics especialitzats.

No n'hi ha prou, doncs, de dir que, en virtut d'un determinat article de les ordenances d'edificació d'un municipi, l'obra ajustada es considera al planejament o que es va atorgar llicència d'obres perquè el projecte s'ajustava a la normativa urbanística del municipi. Cal fer un esforç i justificar per què es considera que l'obra concreta s'ajusta al paràmetre urbanístic citat. S'ha de tenir en compte que moltes queixes neixen de la desconfiança de l'administrat envers l'Administració. Aquestes respostes poc informatives de l'Administració, si bé correctes en tant que estan degudament motivades, alimenten aquest sentiment. No hem d'oblidar que una de les finalitats del requisit de motivació dels actes administratius és de persuadir el ciutadà i prevenir eventuals impugnacions.

Altres qüestions es plantegen arrel de les sol·licituds dels ciutadans d'informació sobre un expedient de llicència d'obra. És el cas de la queixa núm. 3747/03, en què l'ajuntament va denegar a l'interessat l'accés a l'expedient al·legant que el sol·licitant ha d'acreditar el seu interès legítim i directe en l'expedient i al principi de protecció a la intimitat del propietari titular de la llicència. La redacció de l'article 12.2 de la Llei 2/2002, no permet exigir a qui ho sol·licita que acrediti la condició d'interessat. Tampoc no seria admissible el criteri exposat per algun ajuntament segons el qual cal exigir un raonament del motiu de la petició d'accés a l'expedient, per evitar l'abús del dret. Aquest plantejament comporta afegir un requisit a la petició d'informació que la llei no preveu i, des d'aquesta perspectiva, introdueix una restricció a l'exercici del dret que no està emparada normativament, sense que un eventual abús de dret, que s'hauria de valorar en cada cas concret, justifiqui exigir genèricament aquest requisit.

En aquest sentit, un eventual abús de dret s'hauria de posar en relació amb la finalitat perseguida amb

el seu exercici, que hauria de ser diferent de la prevista legalment, la protecció de la legalitat urbanística. En les queixes que es reben en aquesta Institució, relatives a la negativa de l'ajuntament de donar accés a un expedient de llicència, no hi ha elements per considerar que hi hagi altra finalitat que poder exercir l'acció pública en matèria d'urbanisme.

D'altra banda, hi ha la possibilitat que el dret d'accés a l'expedient de llicència pugui tenir incidència en el dret a la intimitat personal del propietari de l'obra, en tant que implica accés al projecte d'obra sobre la configuració del seu habitatge. Certament, l'exercici dels drets s'ha de posar en relació amb la protecció dels legítims drets de tercers i, en aquest sentit, l'eventual afectació al dret a la intimitat del propietari podria justificar determinades restriccions en l'accés a elements concrets dels expedients de llicència. Però aquesta afectació a la intimitat no es pot establir genèricament per a tots els casos, sinó que s'ha de determinar individualment.

Hem d'afegir també que, si bé eventualment podria estar justificat restringir l'accés a documents concrets de l'expedient des de la perspectiva del dret a la intimitat del propietari, en cap cas això no justificaria negar l'accés a tot l'expedient. Cal tenir en compte que negar l'accés a l'expedient impossibilita el ciutadà que ho demana de poder valorar la legalitat de l'obra i, conseqüentment, fonamentar la denúncia que pugui formular o raonar la seva discrepància amb el criteri municipal, si era el cas. Per aquesta raó, l'actuació municipal hauria de facilitar l'exercici concordat de tots dos drets –el d'accés i el d'intimitat–, de manera que es permetés l'accés a totes les dades del projecte que siguin rellevants des de la perspectiva de la legalitat urbanística –incloent-les en el document de llicència o per un altre mitjà– i restringir l'accés a la part del contingut del projecte que tingui incidència en el dret a la intimitat, si n'hi ha. Altrament, la negativa a l'accés a l'expedient de llicència s'ha d'entendre contrària al dret establert a l'article 12 de la Llei 2/2002.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
3747/03 CD	L'ajuntament denega l'accés a l'expedient de llicència d'obres al denunciant d'una possible infracció urbanística si no justifica la seva petició, i al·lega el dret a la intimitat del titular de la llicència i per evitar un possible abús de dret
3278/03 CD	L'ajuntament interpreta que les normes d'edificació del Pla general municipal que regulen els aparcaments només són aplicables als aparcaments privats
2249/04 CD	Retard en l'execució d'un enderroc ordenat per sentència judicial

4.3. Medi ambient

1. Introducció

Dins d'aquest àmbit incloem temes diversos relacionats amb el medi ambient, com poden ser llicències per a l'exercici d'activitats econòmiques, molèsties per sorolls originats per diferents focus emissors, qüestions que fan referència als animals pel que fa a possibles maltractaments, o bé les molèsties que poden ocasionar incidència mediambiental d'infraestructures i equipaments públics, així com també altres qüestions relacionades amb el compliment de les garanties dels procediments de tramitació de diferents autoritzacions de construccions o activitats que afectin el medi. En el conjunt total de queixes rebudes, les referents a aquest àmbit representen un nombre important.

Les molèsties i conflictes ocasionats per la contaminació acústica continuen essent els més nombrosos. Així ho diem també en els darrers informes.

En aquesta ocasió hem de fer una menció especial dels problemes que pot ocasionar la manca de desenvolupament reglamentari de la recent Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica.

D'altra banda, també les dificultats amb què es troba el procés d'adequació de les condicions d'exercici de les activitats a la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental (LIIA). Aquesta ha estat de nou modificada per la Llei 4/2004, d'1 de juliol, que ajorna els terminis fixats per adequar les activitats classificades de l'annex II. Farem un comentari del que representa, al nostre parer, aquest ajornament.

També incloem un apartat dedicat a les molèsties per les pudors generades per les activitats comercials i industrials, en ocasió d'una queixa presentada per veïns de Banyoles, i a les reflexions i actuacions a què ha donat lloc aquesta queixa.

Finalment donem compte d'algunes queixes relacionades amb els conflictes d'interpretació i aplicació de la nova Llei 22/2003, de 4 de juliol, de protecció dels animals, tant per les molèsties que poden ocasionar aquests com per l'aplicació de les garanties que se suposa que han d'assegurar la seva protecció.

2. La protecció contra la contaminació acústica

La majoria de queixes que rebem per contaminació acústica són per pertorbacions a l'interior dels habitatges. L'habitatge és l'àmbit essencial d'intimitat de les persones i l'agressió a aquesta intimitat significa una conculcació dels seus drets fonamentals que se li reconeix i a gaudir d'una qualitat de vida digna.

Pel que fa a la normativa aplicable per lluitar contra la contaminació d'origen acústic en l'àmbit privat dels habitatges podem agrupar-la, bàsicament, en dos grans blocs. Un, que incideix en les característiques i condicions del focus emissor, com ara la maquinària, i en general, tots els elements materials necessaris per exercir l'activitat industrial o comercial (aquests elements han de complir determinats requisits i han de ser sotmesos a determinades mesures correctores, mesures actives). Un altre constituït per les normes jurídiques i actuacions que fan referència a la protecció i característiques constructives de l'habitatge, és a dir mesures de protecció passives.

Habitualment, quan es tracta la qüestió de la contaminació acústica, hi ha una certa tendència a incidir, fonamentalment, sobre el focus emissor, i oblidar el control de les característiques constructives a què estan subjectes els habitatges.

Quant a aquest darrer apartat, disposem d'una normativa de compliment obligatori més antiga que la recentment aprovada sobre contaminació acústica. Així, per Reial decret 1909/1981, de 24 de juliol, s'aprova la norma bàsica de l'edificació sobre condicions acústiques als edificis, avui coneguda com NBE-CA-88, i que haurà de ser substituïda, properament, pel futur codi tècnic de l'edificació.

La Llei del Parlament de Catalunya 24/1991, de 29 de novembre, de l'habitatge, en referir-se a l'emplaçament i a les determinacions del planejament sobre habitatges, estableix, als articles 6 i 7, que aquestes no han de situar-se en indrets exposats a accions insalubres, molestes que generin o puguin generar les instal·lacions i les activitats que s'hi desenvolupen. Igualment el sòl destinat a usos residencials ha d'estar protegit d'aquelles mateixes situacions descrites al paràgraf anterior. En la documentació del planejament, "s'ha de constatar l'existència dels focus de risc, bé siguin naturals o bé siguin instal·lacions o usos preexistents, i s'han d'especificar les mesures substitutòries o correctores escaients i les obres d'infraestructura urbanitzadora que cal executar perquè el sòl qualificat per a l'ús residencial assoleixi els requisits". Aquest mandat també és recollit a l'article 9.2 de la Llei 2/2002, d'Urbanisme, que pot afectar edificacions residencials properes a infraestructures de servei públic com carreteres, autopistes, ferrocarril i aeroports, moltes de les quals preexistents a les zones properes de desenvolupament residencial i les situacions de conflicte que ara estan provocant.

Més tard, Llei de les Corts Generals 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació, en l'apartat d'exigències tècniques i administratives de l'edificació i a l'article 3.c.2, fixa com un dels requisits d'habitabilitat "la protecció contra el soroll, de tal manera que el soroll percebut no posi en perill la salut de

les persones i permeti realitzar de forma satisfactòria les seves activitats".

El control del compliment dels requisits de caire urbanístic hauria de realitzar-se mitjançant la intervenció de les autoritats administratives amb potestat de planificació territorial i urbanística, en el moment de redacció i aprovació dels diferents instruments de planificació i en el moment de concessió de les preceptives llicències urbanístiques.

El control del compliment dels requisits constructius i d'habitabilitat s'exerceix mitjançant la llicència municipal de primera ocupació i l'acció d'inspecció pel lliurament, si s'escau, de la cèdula d'habitabilitat. El Decret 259/2003, de 21 d'octubre, sobre requisits mínims d'habitabilitat en els edificis d'habitatges i de la cèdula d'habitabilitat, fixa, com un d'aquests requisits mínims de la construcció, "estar aïllada tèrmicament i acústicament segons la normativa vigent aplicable", punt 2.3.5 de l'annex 1.

Entenem, doncs, que, almenys en allò que fa referència a la defensa passiva dels habitatges contra la contaminació acústica, la normativa és prou detallada i suficient i ho serà més encara amb l'aprovació del futur codi tècnic de l'edificació.

Quant la lluita activa contra la contaminació acústica, és a dir, les previsions i els controls que incideixen sobre els focus emissors de contaminació, és de més recent regulació.

La Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental i el seu reglament, determina que, almenys en les activitats objecte d'autorització o llicència ambiental, en el projecte bàsic s'han de fer constar les dades sobre emissions de soroll i vibracions, emplaçament dels focus, nivells d'emissió, relació amb els valors guia i projecte d'aïllament. Fins a l'aprovació de la Llei 16/2002, de 28 de juny, del Parlament de Catalunya, de protecció contra la contaminació acústica, aquest requeriment no es demanava de forma genèrica per a totes les activitats, i es feia simplement referència a uns valors guia determinats.

Els ajuntaments aprovaven les seves pròpies ordenances en matèria de contaminació acústica. Aquestes ordenances podien inspirar-se en el model tipus redactat per l'Administració de la Generalitat de Catalunya, sense caràcter vinculant, però. Aquesta situació provocava inseguretats jurídiques, per possible fallida del principi de reserva de llei, pel fet que les ordenances introduïen conductes sancionables no previstes en normes de rang legal.

La Llei 16/2002 va venir a remeiar aquesta situació, establí els valors guia i estengué l'obligació d'estudi d'impacte ambiental en el projecte tècnic de les activitats descrites en el tres annexos de la Llei 3/1998, a

part de fixar la tipificació de les infraccions, la seva graduació i l'import econòmic de les sancions.

Un cop fixats els criteris legals d'actuació, els municipis amb més de cinc mil habitants han d'haver aprovat les ordenances corresponents en aquest matèria, en el termini de tres anys, és a dir, l'octubre de 2005. Els municipis amb ordenances aprovades abans de la promulgació de la llei han d'adaptar-ne el contingut en un termini de dos anys, que finalitzaria l'octubre de 2004.

El cas és que, perquè els ajuntaments compleixin les determinacions de la llei, per a la redacció i adaptació de les ordenances, és condició necessària i prèvia la determinació de zones de sensibilitat acústica i mapes de capacitat acústica, segons el desenvolupament reglamentari de la llei, que encara no s'ha produït quan ja ha vençut el termini de dos anys d'adaptació de les ordenances municipals.

Certament, aquesta situació pot estar motivada per la posterior aprovació de la Llei estatal, 37/2003, de 17 de novembre, del Soroll, atenent el seu caràcter bàsic i la necessitat també de desenvolupament reglamentari bàsic, encara no realitzat, que pot determinar el contingut final del reglament de la llei catalana.

Mentrestant, conviuen dues normatives diferents –la derivada de la Llei catalana 16/2002 i la dels ajuntaments– que no han adaptat o no han pogut adaptar les seves ordenances. Aquesta situació provoca incertesa a l'hora d'establir els valors i llindars de decibels a aplicar, així com també el règim disciplinari, situació que hauria de resoldre's al més aviat possible (vegeu queixes números 3287/03 i 0935/04.)

Finalment, també volem fer també una observació en relació al règim sancionador previst a la Llei 16/2002. L'article 30 tipifica les infraccions per superar els valors límits sempre en relació amb els que figuren determinats als annexos de la llei. D'altra banda, la disposició addicional primera de la llei permet que els ajuntaments estableixin valors màxims més exigents, amb un grau de protecció superior, aplicant-se'n així de més rigorosos. En conseqüència, sembla que la tipificació de les infraccions hauria de poder referir-se a aquests valors més rigorosos i no al sistema de càlcul genèric previst a la llei.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
3287/03	Molèsties ocasionades pel soroll d'una instal·lació d'aire condicionat
CD	

3. El llarg camí de l'adequació de les activitats industrials i comercials a la nova normativa en matèria de medi ambient

La Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, va ser pionera a

Espanya a l'hora de transposar i desenvolupar la Directiva europea 96/61/CE, del Consell, de 24 de setembre de 1996, sobre la prevenció i controls integrats de la contaminació.

Va entrar en vigor el 30 de juny de 1999, un cop ja publicat el seu reglament, aprovat per Decret 136/1999, de 18 de maig. Els principis i objectius a què pretén respondre aquesta normativa són la integració de l'acció pública de prevenció i control de la contaminació, tenint en compte el medi en conjunt; la descentralització; coordinació entre les administracions públiques competents; la simplificació dels procediments; la modernització de les eines de gestió, i la participació ciutadana (vegeu el comentari que vam incloure en l'Informe corresponent a l'any 1999, pàgines 106 a 108 del BOPC núm. 34, de 24 de maig de 2000).

Per al compliment d'aquests objectius, legítimament ambiciosos, les disposicions transitòries de la llei estableixen els ritmes d'adequació següents de les activitats existents:

- Activitats incloses a l'annex I, autoritzades abans d'entrar en vigor la llei, que han de sol·licitar l'autorització ambiental, abans de l'1 de gener de 2007. Les incloses a l'annex II, abans de l'1 de gener de 2004. Disposició transitòria primera.
- Activitats ja existents, descrites en els annexos I i II, que no disposessin de les preceptives autoritzacions o llicències exigibles de conformitat amb la legislació ambiental. Aquestes havien de sol·licitar l'autorització o llicència ambiental, mitjançant la presentació d'una avaluació ambiental, en el termini d'un any. Disposició transitòria segona. Aquesta disposició feia referència al fet que les instal·lacions podien considerar-se "clandestines" o "quasi clandestines".
- Activitats existents descrites en l'annex III, sense les preceptives autoritzacions havien de presentar, en el termini de dos anys des de l'entrada en vigor de la llei, una certificació acreditativa que les instal·lacions compleixen els requisits ambientals exigibles i altres de preceptius. Disposició transitòria tercera.

L'any 2000, la Llei 4/2000, de 26 de maig, de mesures fiscals i administratives, modificà la disposició transitòria segona, és a dir, la de les que podien considerar-se "clandestines", de la Llei 3/1998. El termini d'adequació de les activitats descrites en els annexos I i II es fixà en dos anys des de l'entrada en vigor de la llei.

L'any 2001, la Llei 13/2001, de 13 de juliol, tornà a modificar la disposició transitòria segona de la Llei 3/1998 –les que no gaudien de les necessàries autoritzacions–, i per primer cop, la transitòria tercera. El termini per sol·licitar les autoritzacions o llicències,

per a les activitats descrites en els annexos I i II, es fixà per a abans de l'1 de gener de 2002. Per a les descrites a l'annex III, es fixà també termini de l'1 de gener de 2002.

L'any 2003, es modificà el contingut dels annexos de la Llei 3/1998 per Decret 143/2003, de 10 de juny. En conseqüència, les activitats que s'incorporaven per primer cop en l'annex II havien de demanar la llicència ambiental corresponent, abans de l'1 de gener de 2005.

Finalment, la Llei 4/2004, d'1 de juliol, ha modificat el règim d'adequació de les activitats descrites en els annexos I i II que no hagin obtingut ni sol·licitat encara l'autorització o la llicència ambientals. Ara, les activitats descrites en aquests dos annexos han d'haver finalitzat el procés d'adequació abans de l'1 de gener de 2007, quan abans, per a les de l'annex II, era l'1 de gener del 2004. S'han unificat els dos terminis, s'ha adoptat el més llunyà.

Es preveu l'establiment d'un programa esglaonat d'adequació que tindrà en compte "l'antiguitat de la llicència municipal i de les autoritzacions sectorials, la vulnerabilitat de medi potencialment afectat i la tipologia de les activitats afectades" (article 2.1.a). El programa d'adequació hauria d'haver estat aprovat pel govern en el termini de tres mesos des de l'entrada en vigor de la Llei 4/2004, és a dir, a principis del mes d'octubre de 2004. En el moment de redactar aquest Informe està pendent d'aprovació.

En l'exposició de motius de la Llei 4/2004 es reconeix que l'acumulació de processos d'adequació iniciats a final de l'any 2003 i el consegüent desbordament de recursos dels actors que hi intervenen han fet necessària la modificació. Per tant, el conflicte s'ha plantejat, bàsicament, en relació a les activitats incloses en l'annex II, molt més nombroses que les de l'annex I i que tenien un termini d'adequació més curt que aquestes darreres. Un 80% de les activitats restava pendent d'adequació, en el moment del compliment del termini màxim per demanar-ho.

Cal remarcar, però, que en la nova redacció de la transitoria primera s'ha suprimit la condició d'activitats *autoritzades* en el moment d'entrada en vigor de la Llei 3/1998. Així doncs, es pot entendre que fins i tot les activitats de l'annex I i II, que no tenen cap tipus d'autorització preceptiva, les "clandestines" o les que els puguin mancar algunes de les autoritzacions preceptives, podrien beneficiar-se de l'ajornament en el termini màxim d'adequació.

En la pràctica podríem considerar que els diferents règims previstos en les antigues disposicions transitories primera i segona de la Llei 3/1998 han estat unificats en un de sol: tota activitat dels annexos I i II, hagin disposat o no d'alguna autorització, tenen

temps per adequar-s'hi fins l'1 de gener de 2007, segons l'esglaonament pendent d'aprovació.

Entenem que aquest tractament igual per a situacions que no tenen en origen una situació similar quant a legitimitat, significa un greuge per a les que sí que tenien autoritzacions en el moment d'entrar en vigor la llei, si bé, només, els mancava el requisit d'adequació.

A causa d'una definició ambiciosa dels objectius de la Llei 3/1998, per manca d'adequació dels recursos necessaris per ser complerta, en cas de complir-se les darreres previsions ara en vigor, la Llei de la intervenció integral de l'Administració ambiental haurà necessitat més de set anys per aplicar-se completament (vegeu queixes números 3259/03, 3875/03 i 1737/04).

Mentrestant, els béns jurídics que es pretenia salvar, com el dret a la intimitat –art. 18.1 i 2–, el dret a la salut –art. 43, 1 i 2– i el dret a disposar d'un medi adequat al desenvolupament de la persona, i el deure de conservar-lo –art. 45.1 de la Constitució Espanyola– no resten garantits amb prou eficàcia.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
3259/03	Pudor i fum provocats per les instal·lacions d'una empresa dedicada a la recollida de residus sòlids urbans
3875/03	Disconformitat amb l'autorització ambiental atorgada a una empresa dedicada a fabricar ciment
1737/04	Manca d'adequació a la normativa sobre exercici d'activitats d'una empresa d'elaboració de productes càrnics

4. Sobre pudors i ferums

La presència de pudors en la relació de molèsties presentades pels ciutadans acostuma a ser un component més del conjunt de molèsties habitualment provocades per activitats pròpies de la indústria, la restauració i l'oci.

També se'ns han presentat queixes per males olors, ferums, pròpies de l'activitat ramadera en explotacions per a autoconsum o intensives en zones rurals (vegeu queixes números 438/03 i 1226/04).

En aquesta ocasió, però, volem deixar constància especial de les males olors que tenen origen en una activitat industrial concreta que, quan arriba a considerar-se realment molesta o insuportable, pot significar una afectació a la salut o, si més no, al dret a la intimitat i a una qualitat de vida digna, de forma anàloga al que pot significar la contaminació acústica.

En ocasió d'una queixa presentada per un grup de veïns de Banyoles per la mala olor provocada per l'activitat industrial d'una fàbrica, hem tingut ocasió de tractar aquest tema de forma específica (vegeu queixa número 3291/03).

Paradoxalment, en ocasions com aquesta un dels elements que poden provocar mala olor és conseqüència de la preceptiva aplicació de mesures correctores per evitar l'impacte de l'activitat en el medi. De la documentació que ens ha estat facilitada i de les mateixes manifestacions dels serveis tècnics municipals, es comprova que un dels focus emissors de mala olor és el fang que es diposita durant el procés de depuració de les aigües utilitzades en el procés industrial. Un funcionament no prou eficient de les depuradores d'aigües residuals ocasiona molèsties sobrevingudes (vegeu queixa número 2883/04).

El mateix alcalde del municipi ens va fer saber les dificultats tècniques amb què es trobava per actuar amb prou autoritat des de l'Administració local davant dels episodis de la pudor, vist que no hi ha cap regulació legal que permeti objectivar aquestes molèsties i poder, així, obligar a establir mesures correctores.

Quan analitzem el marc normatiu que entenem d'aplicació a la temàtica de les olors, observem que a les normes administratives de tipus procedimental –Llei 3/1998 de la intervenció integral de l'Administració ambiental i el seu reglament (LIIA i RIIA)–, les activitats concretes i particulars potencialment generadores d'olors no són classificades expressament per la llei i per causa d'aquest vector ambiental.

Part de la doctrina entén que les olors s'han d'entendre incloses dins de les activitats que resten sotmeses a aquesta normativa, ja que la definició que fa la mateixa LIIA de "contaminació" dona lloc a encaixar les olors com a components de les substàncies que, introduïdes directament o indirecta per l'activitat humana a l'atmosfera, "puguin tenir efectes perjudicials per a la salut humana o per al medi ambient". D'altra banda, la finalitat del règim d'autorització i el de llicència ambiental és sempre "prevenir i reduir les emissions a l'atmosfera", és a dir, tenir cura de tots i cadascun dels vectors ambientals que poden incidir en l'entorn, fins i tot les olors que puguin originar molèsties o perjudicis per la seva alta concentració en l'atmosfera.

Pel que fa a les normes substantives, també es considera que les olors, com a substància que desprèn certs gasos, fums i substàncies, queden enquadrades en la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric, modificada substancialment per la Llei 6/1996, de 18 de juny, i desenvolupada en l'àmbit reglamentari pel Decret 322/1987, de setembre.

El Parlament de Catalunya va aprovar per unanimitat la Resolució 1737/VI, que instava el Govern a presentar, en el termini d'un any, un projecte de llei de modificació de la Llei 3/1998, del 27 de setembre, d'intervenció integral de l'administració ambiental, que inclogui la reducció de les males olors com un dels elements a tenir en compte en les condicions generals de funcionament i els sistemes de prevenció de les activitats.

D'altra banda, certs pronunciaments jurisprudencials recents han declarat nuls de ple dret determinats preceptes d'ordenances municipals que regulen aquesta qüestió, perquè han considerat que els municipis no són competents per exercir actuacions en aquesta matèria, que, segons la Llei 22/1983, de 21 de novembre, són competència de la Generalitat, fins i tot quan aquesta no ha desenvolupat les normes materials corresponents.

La sentència del TSJC de 28 de febrer de 2002 també declarà nuls alguns preceptes d'una ordenança municipal reguladora d'usos i activitats, relacionats amb la matèria que ens ocupa, per vulneració del principi de seguretat jurídica. El tribunal manifestà que no és comesa d'aquest instrument normatiu regular què s'ha d'entendre per olor, matèria olorosa o substància olorosa, ja que no poden acceptar-se conceptes diferents en diferents llocs. A més a més, també qüestiona l'ús de terminologia imprecisa en regular les activitats en funció de les emissions de males olors.

El Síndic traslladà al conseller de Medi Ambient i Habitatge aquestes consideracions i li demanà informació sobre l'estat de la qüestió i sobre les previsions del Departament d'elaborar una proposta normativa sobre aquesta matèria i quin seria el seu contingut (de caire procedimental o substantiu, complementària de la ja existent o una norma amb substantivitat pròpia, de caràcter tècnic o jurídic, etc.) o si, contràriament, es considerava que el marc normatiu existent és suficient i, per tant, cal fer un esforç interpretatiu i d'integració que permeti donar resposta a la problemàtica de les molèsties per les pudors. El Departament es manifestà que considera que la LIIA dona empara suficient per adoptar mesures preventives i de control a aplicar a les activitats potencialment emissores de compostos odorífers. Així mateix, comunicà que s'estava analitzant el marc normatiu existent en determinats països, a l'efecte de valorar la possible aplicació a Catalunya.

La Comissió de Política Territorial del Parlament de Catalunya, en sessió del 13 d'octubre de 2004, i un cop estudiada la proposta anterior, aprovà la Resolució 119/VII que "insta el Govern a presentar un projecte de llei de contaminació olfactiva".

Quant a la qüestió concreta plantejada pels promotors de la queixa i un cop l'empresa presentà el pro-

jecte global i la documentació tècnica corresponent per obtenir la llicència ambiental municipal, resta pendent l'informe de l'Oficina de Gestió Ambiental Unificada.

Ens hem adreçat, de nou, al conseller de Medi Ambient i Habitatge a fi que ens informi tant de l'evolució del projecte de llei com de l'estat de tramitació de la llicència ambiental.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
438/03 CD	Molèsties provocades pels aparells de ventilació d'una granja de galls d'indis
3291/03	Pudors originades en el procés productiu de gelatina
1226/04 CD	Molèsties provocades per una instal·lació ramadera situada en nucli urbà
2883/04 CD	Molèsties per pudors ocasionades per una depuradora d'aigües residuals.

5. De la protecció dels drets de les persones davant les molèsties causades pels animals

Continuem rebent queixes en què els animals domèstics causen molèsties.

No són excepcionals les queixes per suposada manca d'actuació suficient de les diferents administracions públiques davant les molèsties provocades per lladrucs de gossos. En l'informe corresponent a l'any 1999 (pàgines 98 a 100, BOPC núm. 34 de 24 de març de 2000), es reflectí el nostre determini davant d'aquestes situacions i la precarietat del cabal normatiu per fer cara de forma eficaç a aquestes situacions indesitjables.

Si bé no són les més freqüents, també se'ns presenten queixes per suposada manca d'actuació municipal davant les molèsties que poden provocar les colònies de gats abandonats en zones urbanes (vegeu queixes números 2854/03 i 1167/04).

Igualment, en l'Informe corresponent a l'any passat, figura una reflexió sobre el que en aquest sentit podia significar l'aprovació de la Llei 22/2003, de 4 de juliol, de protecció dels animals (LPA), que ampliarem tot seguit.

En el cas de les molèsties provocades pels lladrucs dels gossos, aquestes poden tenir origen en animals situats als domicilis dels seus propietaris o en les instal·lacions d'acolliment dels que són abandonats, quan aquestes dependències se situen en zona veïna a nuclis urbans (vegeu queixes números 3180/04 i 2442/04).

Amb la recent LPA, les possibilitats d'intervenir amb eficàcia davant les molèsties provocades per lladrucs persistents i extemporanis dels animals o pels com-

portaments inadequats dels seus propietaris continua essent forçada, si no nul·la.

En l'Informe de l'any 2003, donàvem compte d'una actuació ofici per conèixer el parer del Departament de Medi Ambient i Habitatge davant d'aquesta situació (pàgina 226, BOPC núm. 34 de 19 de març de 2004). En la resposta, el Departament considera que el Decret 6/1999, de 26 de gener, pel qual s'estableixen les condicions de manteniment dels animals de companyia, ha de considerar-se vigent en tot allò que no sigui contrari a la LPA, i que l'empara jurídica del règim sancionador de l'esmentat decret ha de trobar-se en la tipificació prevista per la LPA, que s'ha de considerar de cada cas en concret.

Finalment, i en allò que fa referència a les molèsties provocades pels lladrucs, el Departament reitera la remissió feta per la Llei 16/2002, de contaminació acústica, a les previsions que puguin incloure les ordenances municipals que han d'adaptar-se o aprovar-se *ex novo*, tal com preveu l'esmentada llei.

Aquests instruments són insuficients en el cas de les molèsties per sorolls de gossos. Es manté la manca de tipificació, com a conducta sancionable en via administrativa en cas del comportament dels propietaris dels gossos que provoquen que aquests bordin de forma persistent i extemporània.

L'article 12.1 de la LPA no estableix, sinó que recorda, la responsabilitat civil dels posseïdors i propietaris dels animals, quan aquests puguin ocasionar danys, perjudicis i molèsties a tercers. Així ja es deriva de l'acció civil per culpa extracontractual que preveu l'article 1902 del Codi civil. No es tracta només d'això. Ordinàriament qui és afectat per lladrucs no reclama una indemnització econòmica, sinó simplement que cessin les molèsties.

És en aquest sentit que trobem a faltar una possibilitat real d'intervenció en via administrativa que podria haver recollit la LPA.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1167/04	Molèsties ocasionades per una colònia de gats emplaçada en zona urbana
2442/04	Residència canina que provoca molèsties pel soroll dels animals
2854/03	Molèsties ocasionades per una colònia de gats emplaçada en zona urbana
3180/04	Molèsties ocasionades pels lladrucs dels gossos

6. Maltractaments als animals

En l'àmbit del possible maltractament dels animals, ens ha estat presentada una queixa per manca de

resposta suficient de l'Administració de la Generalitat a les demandes formulades per una associació de defensa dels drets dels animals perquè cessessin les pràctiques conegudes com a bous capllaçats i embolats, possiblement contràries a la LPA. Certament les respostes que el Departament de Medi Ambient, primer, i el nou departament de Medi Ambient i Habitatge, després, havia ofert als reclamants no eren prou aclaridores, sinó contradictòries (vegeu la queixa número 4281/03).

El Síndic es dirigí al Departament manifestant-li que l'ambigüitat de les respostes facilitades als promotors de la queixa podia derivar de la manca de presa en consideració sobre si aquelles pràctiques signifiquen una conculcació real d'allò que estableixen els articles 2.3 i 6.2.b de la LPA i si, en conseqüència, es podia donar lloc a l'inici de les accions legals a l'efecte de garantir la protecció dels animals d'acord, no tan sols amb la voluntat del legislador, sinó també amb la voluntat política del Departament.

L'article 2.3 de la LPA estableix que "ningú no ha de provocar sofriments o maltractaments als animals o causar-los estats d'ansietat o por". Igualment l'article 6.2.b prohibeix "inferir danys als animals" a les festes dels correbous.

Fixada així la voluntat del legislador, entenem que les pràctiques d'emolats i capllaçats seran il·lícites si provoquen els efectes descrits als articles 2.3 i 6.2.b, tenint en compte opinions fonamentades i objectives.

En conseqüència, vam suggerir al Departament l'inici d'actuacions orientades a establir, de la manera més fonamentada, objectiva i contrastada possible, si la pràctica dels embolats i capllaçats pot significar una transgressió d'allò que determina la Llei 22/2003, de protecció dels animals, o alternativament se'ns informés sobre el criteri i parer del Departament en relació amb aquesta qüestió.

El Departament contestà que s'havia constituït una comissió entre la Direcció General de Jocs i Espectacles, la Delegació del Govern a les Terres de l'Ebre i els Serveis Territorials del Departament de Medi Ambient i Habitatge a les Terres de l'Ebre per analitzar la regulació dels correbous, en el marc del desenvolupament de la Llei de protecció dels animals. Igualment, s'encarregà un estudi sobre els possibles efectes físics i psíquics de la pràctica dels bous capllaçats i embolats sobre aquests animals que serà lliurat als membres de comissió esmentada, amb la finalitat que els serveixi de suport als seus treballs.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
------	----------

4281/03	Queixa contra l'autorització de les pràctiques de bous embolats i capllaçats
---------	--

Seguiment d'actuacions d'exercicis anteriors

Queixa núm. 0574/03

Determinació del cabal mínim ecològic dels rius de les conques internes de Catalunya

El conseller de Medi Ambient i Habitatge ens ha facilitat còpia del Pla sectorial de cabals de manteniment de les conques internes de Catalunya, aprovat inicialment pel Consell d'Administració de l'Agència Catalana de l'Aigua el 7 d'octubre de 2004, encara en tràmit d'informació pública durant la redacció del present informe.

Queixa 0774/03

El fum d'un restaurant

L'Ajuntament de Barcelona contestà que el titular de l'activitat havia aplicat les mesures ordenades en la llicència d'activitat, i així les deficiències havien estat corregides. Hi manifestava també la seva conformitat el president de la comunitat de propietaris. En conseqüència vam donar per finalitzada la nostra actuació en aquest assumpte.

Queixa 2484/03

Les obres d'urbanització

L'alcalde de Granollers contestà a les consideracions del Síndic, informant que els treballs de compactació causants dels problemes ja havien finalitzat, però que, això no obstant, s'havia indicat, en el seu moment, al contractista que, en compliment de la Llei de protecció contra la contaminació acústica, els treballs havien de finalitzar abans de les vuit del vespre. Vam cloure les actuacions considerant que el suggeriment havia estat acceptat parcialment.

Queixa 3996/02

Els timbals del parc de la Ciutadella

A la vista de la darrera comunicació rebuda de l'Ajuntament de Barcelona sobre les actuacions fetes i les previstes per solucionar aquest conflicte i atès que els mitjans de comunicació escrits es van fer ressò del bon resultat de les campanyes de sensibilització i de la intervenció de la Guàrdia Urbana, vam donar per finalitzades les nostres actuacions considerant que havia estat acceptat el recordatori de deures legals.

5. SANITAT

1. Introducció

2. Dret a les prestacions del sistema sanitari. Universalització de l'assistència sanitària

3. Llistes d'espera i atenció mèdica privada. Reintegrament de despeses

4. Drogodependències

5. Salut pública i tabac

6. Drets en relació amb la salut i l'assistència sanitària

7. Responsabilitat patrimonial extracontractual de l'Administració sanitària

8. Reforma de l'atenció primària de la salut

8.1. Igualtat de tracte en l'atenció per part dels metges (reformats i no reformats)

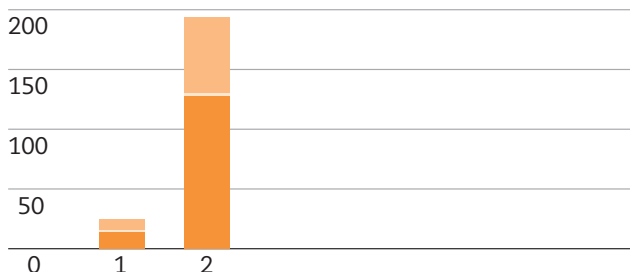
8.2. Reestructuració d'una Àrea Bàsica de Salut per a l'atenció als usuaris durant les nits i els dies festius en poblacions sense metge

9. Síndrome de la fatiga crònica i fibromiàlgia

10. Salut mental. Proposta de modificació legal i presumpte restricció de drets del malalt

Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	AO	C	Total
1 Salut pública	14	1	10	25
2 Deficiències sanitàries	128	2	64	194
TOTAL	142	3	74	219



¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

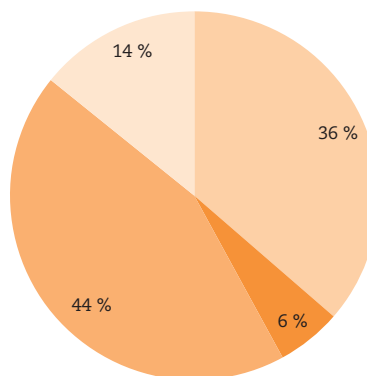
² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

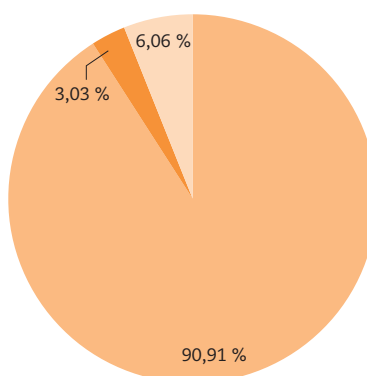
Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Q	AO	Total
■ Pendent de resposta a la petició d'informació³	63	1	64
■ Pendent de resposta	7	3	10
■ Expedients tancats	73	4	77
Actuació correcta de l'Administració	40	2	42
Administració accepta	28	2	30
Administració accepta parcialment	1	-	1
Administració no accepta	2	-	2
Tramesa al Defensor	2	-	2
■ No admesos⁴	25	-	25
TOTAL	168	8	176



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic del 2004

	Percentatge
■ Administració accepta	90,91%
■ Administració accepta parcialment	3,03%
■ Administració no accepta	6,06%
TOTAL	100,00%



1. Introducció

En aquesta àrea s'inclouen les queixes i actuacions d'ofici relacionades amb el dret a la protecció de la salut.

Així, en aquest capítol abordem la interrelació entre el dret a les prestacions de salut pública, l'organització i el funcionament del sistema i els drets dels usuaris, amb els serveis oferts pel Servei Català de la Salut, la qual ens donarà la mesura de la qüestió més rellevant observada en les queixes de l'àmbit sanitari.

Preservar, protegir i promoure la salut, són actuacions administratives que s'han de desenvolupar en el context de l'assistència sanitària universal i per mitjà de l'atenció primària, l'atenció especialitzada, l'atenció d'urgència i hospitalària, les prestacions d'atenció sociosanitària, farmacèutica, ortoprotètica, o la prestació de transport sanitari, de les quals s'han denunciat deficiències i es demanen canvis per satisfer els drets dels ciutadans.

La Llei General de Sanitat (LGS) reconeix el dret a obtenir les prestacions sanitàries a tots els ciutadans i als estrangers residents a Espanya, si bé, per raons de crisi econòmica, no en generalitzà el dret a obtenir-les gratuïtament, sinó que se'n programà una extensió progressiva (disposició transitòria cinquena de la LGS), la qual, avui, encara no s'ha produït, i resta pendent, per tant, la predicada universalització, que analitzem en el primer tema.

Els serveis sanitaris s'han d'adequar als principis d'universalització, d'integració de serveis, de simplificació, racionalització, eficàcia i eficiència de l'organització sanitària, concepció integral de la salut i participació comunitària. Per això, cal que el Servei Català de la Salut (CatSalut) avaluï i faci un seguiment zelós de tots els serveis de la xarxa pública, per tal que tots compleixin els objectius de qualitat i satisfacció dels usuaris i actuïn amb equitat en les prestacions i d'acord amb les pròpies directrius del CatSalut i el Pla de Salut de Catalunya.

Les queixes rebudes, però, no són un paradigma dels principis esmentats: al contrari, les denúncies de moltes persones amb motiu dels problemes provocats per les llistes d'espera, tant quirúrgiques com per a proves de diagnòsi i consultes externes, han posat de manifest també la preocupació per contenir costos i limitar la creixent demanda i despesa sanitàries, com s'entreveu en les queixes per rescabament de despeses per l'assistència rebuda a les clíniques privades.

Altrament, les prestacions de salut pública han d'abastar a tothom i de forma equitativa i s'han de desplegar a tot el territori. La problemàtica sobre drogodependències i la incorporació de noves prestacions i drets, a través

dels suggeriments del Síndic, ha fet necessari compatibilitzar interessos de particulars amb els drets dels malalts i l'equitat territorial, no sempre compaginada amb la conscienciació i solidaritat que es reclama de tots els ciutadans, per acceptar la implantació de determinats serveis comunitaris, sobretot per a malalts toxicòmans.

Encara hi ha drets dels malalts que, tot i figurar a la carta de drets, no tenen caràcter jurídic vinculant i no han pogut ser exercits pels interessats en el moment de la reclamació, els quals s'analitzen a través de les queixes. Afegim-hi que la manca de positivització d'aquests problemes fa més vulnerables els qui els pateixen.

També la mala administració o les negligències en l'actuació dels agents de la salut ens ha obligat a recordar els deures i responsabilitats de l'Administració, davant la problemàtica observada en les queixes i derivada del pilar bàsic d'un estat de dret, com és el principi de responsabilitat de l'Administració, en el cas de causar lesions o perjudicis als particulars, els quals han de ser indemnitzats sempre que siguin conseqüència del funcionament dels serveis públics.

Tot i l'acabament de la reforma del primer graó assistencial, continuem rebent queixes sobre el funcionament de l'atenció primària, el qual no s'adequa del tot als reglaments establerts per la qüestionada reforma, la qual cosa ha motivat el Síndic a suggerir determinades correccions que es poden seguir en l'esmentat tema.

Finalment, analitzem l'actuació de l'Administració respecte a les queixes sobre els possibles dèficits en el tractament de determinades malalties, entre altres, la fibromiàlgia i la síndrome de la fatiga crònica, així com també la problemàtica observada, enguany, sobre la salut mental.

2. Dret a les prestacions del sistema sanitari. Universalització de l'assistència sanitària

La Constitució desvinculà clarament la salut pública de la seguretat social, prevista a l'article 41 del text constitucional, i així ho van ratificar la Llei general de sanitat i la Llei d'Ordenació Sanitària de Catalunya (LOSC).

La LGS preveu estendre l'assistència sanitària a les persones no protegides pel sistema de seguretat social i sense recursos econòmics. Aquesta llei fou desplegada pel Reial decret 1088/1989, de 8 de setembre, i per altres reglaments.

A Catalunya, el Govern de la Generalitat dictà el Decret 178/1991, de 30 de juliol, d'universalització de

l'assistència sanitària pública, i preveïé aquest dret per a tots els ciutadans residents empadronats a Catalunya, si bé fixà la col·laboració en el finançament del sistema per a les persones que voluntàriament sol·licitin l'esmentat dret, tenint en compte els seus ingressos (Ordre de 12 de juny de 1997).

Això no obstant, la universalització de l'assistència sanitària, encara pendent, ha provocat que durant l'any 2004 hàgim rebut queixes de ciutadans que no poden accedir a l'assistència sanitària pública, almenys de forma gratuïta, ja que no estan donats d'alta o en situació assimilada a l'alta a la seguretat social i tenen recursos econòmics superiors, en còmput anual, al salari mínim interprofessional.

Així, tot i el dret constitucional a la protecció de la salut, el dret a l'assistència sanitària encara no ha estat reconegut a tothom. Per això, abans d'analitzar altres drets relatius a la salut i a determinades prestacions, el Síndic ha considerat bàsic i primordial, en el marc del principi d'igualtat i de la no discriminació, que l'esmentat dret a l'assistència sanitària sigui per a tothom i en igualtat de condicions.

El Síndic, en considerar anacrònica la situació dels ciutadans sense dret a l'assistència sanitària en igualtat de condicions que la resta, malgrat la universalització prevista a la LGS de 1986, ha endegat una actuació d'ofici amb una recomanació al Ministeri de Sanitat i Consum, a través del Defensor del Poble, sobre la universalització real i efectiva del dret a l'assistència sanitària, en condicions d'igualtat, independentment dels recursos econòmics dels ciutadans i de la seva afiliació o no a la seguretat social, en el marc d'un sistema sense desigualtats fixat per la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut. A continuació s'exposen els trets essencials d'aquesta actuació d'ofici.

Les persones amb alta a la Seguretat Social estan protegides pel dret a l'assistència sanitària pública i de forma "gratuïta" i, les que no hi estan donades d'alta, o en situació assimilada a l'alta, només hi tenen dret en igualtat de condicions, en cas de no tenir recursos econòmics, ja que si en tenen han de pagar el cost de les despeses que ocasionen.

Un cop modificat el sistema de finançament establert per la LGS i finançant-se la sanitat només a través dels pressupostos generals de l'Estat, no té sentit, i pot qüestionar el principi d'igualtat, negar el dret, o restringir-lo, a les persones no assegurades en algun dels règims del sistema de la seguretat social.

Per tot això, i com sigui que enguany hem rebut queixes (vegeu queixes números 1537/04 i 3137/04) en relació amb el reconeixement del dret d'accés a l'assistència sanitària de cobertura pública o, com és el cas a Catalunya, perquè es fa contribuir els usuaris

en el finançament, si disposen de recursos econòmics suficients, d'acord amb la quota d'assistència sanitària establerta pel Ministeri de Treball i Afers Socials, vam creure convenient iniciar l'actuació d'ofici número 2247/04, a fi de recomanar als poders públics sanitaris l'extensió de l'assistència sanitària a tota la població, independentment dels recursos econòmics i de la seva afiliació a la seguretat social.

Per tant, es tracta de definir el concepte i abast del dret a l'assistència sanitària com un dret públic subjectiu, personal i no contributiu, i garantir-ne el principi d'igualtat i d'accés equitatiu, en el marc de la universalització predicada per la LGS.

Cal, doncs, desvincular l'esmentat dret de la seguretat social i, per tant, adaptar-lo al Sistema Nacional de la Salut (SNS), però sense que ningú hagi de pagar per les prestacions que se'n puguin rebre, llevat de l'aportació farmacèutica, com es reconeix als afiliats en qualsevol dels règims del sistema de seguretat social.

La Llei 21/2001, de 27 de desembre, del sistema de finançament de les comunitats autònomes reitera l'esmentada naturalesa no contributiva i la desvinculació de la seguretat social, perquè forma part del sistema de finançament autonòmic, i per la via dels pressupostos generals, però sense resoldre si el dret a l'assistència sanitària implicava la gratuïtat de les prestacions del Servei Nacional de la Salut.

Darrerament, la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut, reforça l'accés universal i equitatiu a l'assistència sanitària, i fixa també el finançament públic de les prestacions, però no aclareix tampoc ni defineix que hagin de ser de franc. Per tant, entenem que el legislador no ha tingut la voluntat que sigui així. L'esmentada llei tampoc no incorpora mecanismes jurídics per fer efectius els principis que recull, sobretot en el cas del finançament del sistema, no resolt, com s'ha indicat, per la Llei 21/2001, de 27 de desembre, ja que ni es deroga expressament l'articulat relatiu a l'anterior finançament, a través de taxes i del pagament d'una part dels medicaments (arts. 46, 79 de la LGS i art.95 de la Llei del medicament, respectivament), ni es defineix, ni s'indica res sobre l'aportació dels usuaris.

Per tot això, atès el buit legal sobre la inacabada universalització i atès el transcurs del període transitori en el qual s'havia d'estendre, gradualment, la predicada universalització (arts. 2.3, 16, 80 i D.T.5 de la LGS) sense que hagi abastat encara tota la població, vam decidir recomanar al Ministeri de Sanitat i Consum, per mitjà del Defensor del Poble, i al Departament de Salut que adoptessin les mesures necessàries perquè s'estengués l'assistència sanitària a tota la població, independentment de l'afiliació a la segu-

retat social o dels recursos econòmics dels ciutadans.

Tot i comprendre que els problemes de crisi econòmica persisteixen –problemes que ja s'adduïren en la Llei general de sanitat de 1986–, entenem que s'han modificat les circumstàncies, així com també el sistema de finançament i, per tant, no podem continuar compartint la intel·ligència del legislador, que comporta un tractament diferent en el reconeixement del dret a l'assistència sanitària pel simple fet d'estar afiliat o no a la seguretat social, de la qual s'ha desvinculat l'assistència sanitària.

En aquest sentit, entenem que els serveis sanitaris s'han de prestar amb igualtat real de condicions i d'ús, sense diferència de tracte, la qual cosa requereix que els poders públics reconeguin l'esmentat dret a tots els ciutadans, tant els protegits per la seguretat social com els que no ho siguin. O sigui, que l'exigència d'estar en alta o situació assimilada a l'alta a la Seguretat Social no signifiqui un tractament diferent en l'accés al dret. Si no era així, no existiria una igualtat real d'accés al dret i als serveis del Sistema Nacional de Salut predicat per les reiterades lleis general de sanitat i de cohesió i qualitat.

El Departament de Salut ja ha acceptat la nostra recomanació i es proposa obrir un debat estatal, en el marc del Consejo Interterritorial, per regularitzar la situació de les persones discriminades a Catalunya i a la resta de comunitats autònomes. Actualment, a Catalunya hi ha 469 persones titulars que paguen 82,33 euros mensuals i tenen 428 familiars beneficiaris que també tenen dret a la prestació, o sigui 897 persones. Altrament, les persones sense recursos ja tenen garantida l'assistència sanitària pública, i només caldria estendre-la a la resta de ciutadans que disposen de recursos econòmics superiors al salari mínim, en còmput anual, i no són assistits gratuïtament per la xarxa pública, com són les diverses persones acollides al mutualisme funcional i la majoria de professionals liberals i treballadors no afiliats a cap dels règims del sistema de la seguretat social.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1537/04	Jubilat que ha de pagar per tenir dret a l'atenció sanitària
2247/04	Actuació d'ofici per a la universalització de l'assistència sanitària.
3137/04	Marit i muller discriminats perquè no tenen dret a l'atenció i l'han de pagar

3. Llistes d'espera i atenció mèdica privada. Reintegrant de despeses

La Llei general de sanitat obliga els serveis sanitaris a adequar la seva organització i funcionament als

principis d'eficàcia i celeritat, entre d'altres. De les queixes que rep el Síndic es desprèn el dubtós compliment d'aquests principis, atesa la constant problemàtica de les llistes d'espera.

La quasi universalització de l'assistència sanitària a tots els ciutadans, el progressiu envelliment de la població, l'augment de les patologies i una creixent demanda assistencial han augmentat exponencialment la despesa, sense que s'hagi contrarestat amb l'augment de recursos econòmics.

Potenciar els serveis sanitaris i reforçar l'eficàcia de les garanties dels drets dels ciutadans són objectius encara necessaris, atès el col·lapse produït per les llistes d'espera.

El dret a una atenció sanitària immediata, de difícil accés amb motiu de les persistents llistes d'espera, tant per a intervencions quirúrgiques com per a consultes externes d'especialistes o en proves diagnòstiques, fa més problemàtics determinats tractaments, com el de la reproducció humana assistida. Les revisions ginecològiques i l'edat de les dones per accedir-hi representa, encara, un repte per als poders públics sanitaris (vegeu queixes números 3966/04 i 5099/04). La prova d'amniocentesi i la limitació de l'edat també continuen essent problema, tal com reflecteixen algunes queixes que qüestionen l'accés a les esmentades prestacions (vegeu queixa número 3191/04).

Per garantir el funcionament cohesionat i la qualitat de l'assistència sanitària dins del sistema, s'establiren criteris, indicadors i requisits mínims, bàsics i comuns en matèria de llistes d'espera, amb la finalitat d'aconseguir-ne un tractament homogeni en el conjunt del Sistema Nacional de Salut (SNS), i que han de garantir la transparència i la uniformitat de la informació que es dona al ciutadà. Això és el que regulà el Reial decret 605/2003, de 23 de maig, en matèria d'informació sobre les llistes d'espera de consultes externes, proves diagnòstiques o terapèutiques i intervencions quirúrgiques corresponents als centres i serveis de l'SNS.

Les llargues llistes d'espera continuen impedit, però, l'accés a l'atenció sanitària quan el ciutadà ho considera necessari i fan que molts ciutadans utilitzin i es paguin intervencions quirúrgiques en clíniques privades, i que intentin rescabalar-se, posteriorment, de les despeses que això els ha ocasionat.

El Síndic ha rebut enguany diverses queixes sobre rescabament de despeses al Servei Català de la Salut, el qual sol ser denegat, ja que no compleix els requisits del reglament de prestacions del SNS, en que es fixen les prestacions sanitàries públiques, les condicions per tenir-hi accés, així com també les possibilitats de rescabament (vegeu queixes núme-

ros 2501/04, 4240/04 i 4356/04, entre d'altres). El rescabament es limita únicament i reglamentàriament a una assistència sanitària urgent, immediata i de caràcter vital prestada per un centre extern a l'SNS, sempre que no s'hagin pogut utilitzar oportunament els centres públics.

Això no obstant, l'elecció que fan els ciutadans d'intervenir-se en un centre privat, quan els sorgeix un problema greu o urgent, no pot ser utilitzat pels poders públics com a contenció de la despesa, ni obviant la possible desassistència en què es troben els malalts per les llargues llistes d'espera. Això ha comportat, en alguns casos i a consideració dels afectats, una possible desassistència mèdica, la qual, abans del Reial decret 63/1995, de 20 de gener, podia legitimar el ciutadà a utilitzar serveis externs a la xarxa pública, amb motiu de denegació injustificada de l'esmentada assistència, i poder-se rescabalar de les despeses ocasionades. La doctrina del Tribunal Suprem també considerava que la permanència durant molt de temps en llista d'espera es podia considerar una denegació injustificada d'assistència, amb la consegüent responsabilitat de l'Administració pel mal funcionament del servei públic.

Des de l'entrada en vigor de l'esmentat reglament, però, només es regula el rescabament de les despeses ocasionades amb motiu d'assistència mèdica privada en cas "d'assistència sanitària urgent, immediata i de caràcter vital, un cop comprovat que no s'havien pogut utilitzar oportunament els serveis de l'SNS i que això no constituïa una utilització desviada o abusiva d'aquesta excepció".

Això no obstant, el Síndic continua considerant que la modificació feta per l'esmentat reglament limita les possibilitats dels afectats per rescabalar-se de les despeses, ja que es derogà un dels conceptes pels quals els afectats se'n podien rescabalar, com era el la "denegació injustificada de l'assistència mèdica", prevista al derogat article 18 del Decret 2766/1967, de 16 de novembre, i actualment només hi tenen dret els que invoquen i proven una "assistència sanitària urgent, immediata de caràcter vital".

Aquest problema ha continuat preocupant enguany el Síndic, ja que no s'ha integrat en el concepte d'urgència vital el derogat concepte de "denegació injustificada d'assistència", al qual eren assimilats, per la jurisprudència, altres supòsits, com haver-se d'esperar molt de temps per a una intervenció quirúrgica, la manca de tractaments o mitjans adequats, els errors o reiterats resultats infructuosos, entre altres (vegeu queixes números 1323/04 i 2927/04, entre d'altres).

El Síndic, tot i acceptar que l'actitud restrictiva del CatSalut a concedir el rescabament de despeses es

fonamenta en el caràcter excepcional del recurs als serveis privats, considera que no es poden utilitzar les llistes d'espera com a mecanisme dissuasori contrari a l'interès del malalt. Per això, ha continuat reiterant, en totes les queixes adreçades al Departament de Salut, amb motiu de les llistes d'espera d'intervencions quirúrgiques programades, de consultes externes i de tècniques o proves diagnòstiques, el dret del malalt a ser atès amb agilitat i a una atenció integral de la salut, incloent-hi les accions curatives i de rehabilitació necessàries. També ha suggerit al Departament de Salut el compliment de la normativa vigent, per aconseguir una millor eficàcia en la gestió de les llistes, l'equitat i la informació sobre el temps d'espera màxim determinat per a cada patologia. Totes aquestes recomanacions del Síndic ja van ser acceptades pel Departament de Sanitat i Seguretat Social amb el Decret 354/2002, de 24 de desembre, d'establiment de terminis màxims d'accés a determinats procediments quirúrgics a càrrec del CatSalut. Aquest temps màxim d'espera s'hauria d'estendre, també, a les consultes externes, tècniques i proves de diagnòsi, de manera que es garantis als ciutadans una atenció immediata en qualsevol centre sanitari (vegeu queixa número 1961/04, entre moltes altres).

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
569/04	Llistes d'espera per consultes externes
1323/04	Denegació de rescabament de despeses per intervenció privada
2927/04	Denegació de rescabament de pròtesi privada
4246/04	Denegació de rescabament per intervenció privada amb motiu de les llargues llistes d'espera

4. Drogodependències

El sistema sanitari públic, a través de la totalitat dels recursos sanitaris, ha d'oferir a tots els ciutadans les prestacions establertes reglamentàriament i de forma equitativa a tot el territori.

L'aparició i difusió de noves drogues de síntesi i anfetamínics reclama noves mesures preventives per als joves, ateses les greus conseqüències sanitàries i socials que se'n segueixen. També cal reconvertir els recursos i continuar ampliant l'atenció als col·lectius de toxicòmans.

Algunes queixes han reobert, també, la necessitat de recomanar als poders públics la creació de programes de prevenció, reinserció i readaptació dels drogoadictes, així com també els de conscienciació i solidaritat dels ciutadans, per tal d'evitar determinades situacions de conflicte.

Cal fer compatibles els dispositius assistencials i els recursos per als malalts, especialment les farmàcies expenedores de xeringues o els centres d'atenció a toxicòmans, i també la implantació de determinats programes per als usuaris de drogues. La participació o l'oposició ciutadana a determinades mesures (veure queixa número 4923/04 d'una associació de comerciants i veïns d'un barri), de cara a resoldre la planificació i l'organització dels serveis, s'ha de canalitzar a través del diàleg entre Administració i ciutadans, sense oblidar les potestats d'organització de l'Administració i la subjecció als principis de l'article 9 i 103 de la CE.

El Síndic s'ha pronunciat sempre a favor de la qualificació dels toxicòmans com a malalts, i de la substitució de les penes de presó pel tractament terapèutic. Per això, cal continuar creant nous centres per atendre les necessitats d'aquests malalts i per ampliar les possibilitats d'acolliment i d'accés d'aquestes persones als recursos disponibles. El Departament de Salut ha respost al Síndic en el transcurs de la tramitació d'aquestes queixes, però no ho ha fet, en canvi, l'Administració municipal. De la informació rebuda del Departament de Salut es desprèn, en síntesi, que ha dissenyat un pla per oferir una atenció correcta als consumidors en actiu, per detectar els canvis en les zones de tràfic i consum i per disminuir l'impacte en la comunitat. També s'han desplegat un seguit d'actuacions per facilitar l'accés al tractament de les persones que vinguin de Can Tunis i per ampliar les ofertes dels serveis de suport social i sanitari, entre altres mesures de suport al carrer, d'intercanvi i recollida de xeringues i de pressió i control de la policia sobre el tràfic de drogues.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
2304/04	Problemàtica per l'enderrocament de Can Tunis
3849/04	Conseqüències de la dispersió dels toxicòmans

5. Salut pública i tabac

La prevalença de fumadors continua essent alta i el tabaquisme és un dels factors més importants de risc per a la salut i la primera causa de mort prematura i evitable. La legislació vigent (Llei 20/1985, de 25 de juliol, modificada per la Llei 10/1991, de 10 de maig) prohibeix fumar en determinats establiments, però no s'ha ampliat l'àmbit i, per això, s'ha de continuar sensibilitzant la població i facilitant estils de vida més saludables. En aquest sentit, el Síndic ha recordat la necessitat de potenciar l'activitat sancionadora, per tal d'evitar la lenitat en la prohibició de fumar i en la vulneració dels drets dels no fumadors, així com també de potenciar les mesures legislatives

de defensa dels no fumadors, ampliar els àmbits protegits i assegurar el compliment de la normativa, sense oblidar i prioritzar les mesures de prevenció, d'educació i respecte entre les parts implicades. Això és el que ha implantat, a tots els centres municipals, un ajuntament del Baix Llobregat, per alliberar-los de fum. Així, s'establí un pla de treball, seguit d'un procés per crear un clima favorable i de consens entre totes les parts, i es van adequar les instal·lacions a la nova realitat, amb grups d'ajuda, entre altres actuacions de conscienciació, les quals foren considerades adients i exemplars pel Síndic (vegeu queixa número 271/04).

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
0271/04	Protecció dels no fumadors i política sancionadora

6. Drets en relació amb la salut i l'assistència sanitària

La Llei general de sanitat, la Llei d'ordenació sanitària de Catalunya, així com també la Llei 41/2002, de 14 de novembre, bàsica reguladora de l'autonomia del pacient i de drets i obligacions en matèria d'informació i documentació clínica, van fixar determinats drets dels ciutadans, part dels quals estaven regulats, amb anterioritat, en la legislació catalana i en l'actual i vigent Ordre de 10 de juliol de 1991, de la qual cal desenvolupar els drets operativament. Això ho féu parcialment la Llei catalana 21/2000, de 29 de desembre, sobre els drets d'informació concernents a la salut i a l'autonomia del pacient, i la documentació clínica, objecte de queixes amb motiu de la gestió de la història clínica (vegeu queixes números 1279/04 i 4749/04).

Per fer efectiu, doncs, el dret a la protecció de la salut, cal desplegar i reconèixer els drets del ciutadà en l'àmbit sanitari, drets que han estat regulats a Catalunya des de l'any 1981 en l'àmbit hospitalari. L'edició d'una Carta de drets i deures dels ciutadans en relació amb la salut i l'atenció sanitària inclou un conjunt de recomanacions del Síndic, però no té efectes jurídics vinculants. Cal, doncs, positivitzar-los en una llei, pendent encara i en tràmit de projecte, a fi que puguin ser invocats pels ciutadans i vinculin tots els poders públics sanitaris.

L'incompliment d'aquests drets per part de l'Administració sanitària s'ha vist reflectit, específicament i puntual, en diverses queixes sobre el dret a la intimitat, a la confidencialitat de les dades clíniques i a l'obtenció de la història clínica, les quals han estat favorablement resoltes pel Departament de Salut (vegeu queixes números 3331/03 i 3849/03) en aplicació de la Llei 21/2000, de 29 de desembre.

Altrament, si no es positivitzen en una llei els altres drets recollits a l'esmentada carta, no podran ser reals i efectius per als ciutadans i continuaran sense validesa les recomanacions i els suggeriments fets pel Síndic i acollits pel Departament de Salut sobre:

- a. Els drets dels col·lectius més vulnerables davant d'actuacions sanitàries específiques, com els nens, la gent gran, els malalts mentals, entre altres (vegeu queixes números 3206/04 i 3564/04).
- b. Les diferents opcions terapèutiques i tractaments alternatius que el Síndic ha recomanat en el cas dels testimonis de Jehovà o per respectar altres drets fonamentals de les persones implicades (vegeu queixa número 5134/04).
- c. Les facilitats màximes a l'acompanyament de familiars o propparents i el seu accés a les intervencions mèdiques o actes sanitaris de les persones més desvalgudes. Enguany el Síndic ha hagut de suggerir la correcció del tracte dispensat per l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques (ICAM) a una ciutadana amb sordesa, perquè no es va deixar que fos acompanyada d'un familiar o propparent que li pogués fer d'interpret en la visita mèdica corresponent. El Síndic considerarà que no s'atengueren els drets de la interessada i no es preservaren els drets d'informació, d'acord amb les seves condicions. El Departament de Salut va correspondre al suggeriment del Síndic i ha dictat les instruccions oportunes perquè l'ICAM garanteixi i preservi els drets de les persones discapacitades seguint el suggeriment del Síndic (vegeu queixa número 3803/03).
- d. La possibilitat d'una habitació individual o compartida amb mitjans (mampares o cortines) que garanteixin la intimitat (vegeu queixa número 4486/04).
- e. El dret a gaudir dels avantatges derivats de les noves tecnologies genètiques dins del marc legal vigent (vegeu queixes números 3191/04 i 161/03).
- f. L'ús de tècniques de reproducció assistida per prevenir malalties hereditàries lligades al sexe (entre altres, l'hemofília, diabetis insípida gestacional, Lesch-Nyman, distròfia muscular de Duchenne, daltonisme), el qual permet l'estudi de les característiques de l'embrió abans d'implantar-se a l'úter i, per tant, dret a la lliure elecció de sexe pels ciutadans progenitors amb malalties hereditàries.
- g. El dret a certificats mèdics acreditatius de l'estat de salut, amb imprès del certificat mèdic oficial gratuït.
- h. El dret a escollir els professionals (lliure elecció de metge), tant en l'atenció primària com en l'especialitzada, així com també el centre sanitari (vegeu queixa número 3840/04).
- i. El dret a sol·licitar una segona opinió de facultatiu. Si bé tots aquests drets estan regulats a l'esmentada carta, no s'han positivitzat en una llei i, per això, el Síndic ha de reiterar que se n'agiliti el tràmit.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
0161/03 GD	Indefensió en el procés d'anàlisi genètica
3564/04 GD	Disconformitat amb el tracte rebut
3803/03 GD	Indefensió d'un discapacitat amb sordesa

7. Responsabilitat patrimonial extracontractual de l'administració sanitària

Qualsevol persona perjudicada per una actuació sanitària derivada del funcionament de l'Administració sanitària pot reclamar els danys i perjudicis que hagi sofert, davant la jurisdicció contenciosa administrativa, i fer l'oportuna reclamació prèvia a l'Administració competent, que en matèria sanitària a Catalunya és el Servei Català de la Salut. La persona afectada ha de demostrar que hi ha hagut una lesió o dany individualitzat, real i avaluable econòmicament, i provar la relació de causalitat entre els fets i el resultat lesiu, llevat de força major o dels danys derivats de fets o circumstàncies que no s'hagin pogut preveure o evitar, segons l'estat dels coneixements de la ciència o tècnica en el moment de produir-se els danys.

El Síndic, arran de les queixes rebudes, ha comprovat amb preocupació la reticència de l'Administració a admetre el dret del ciutadà a ser indemnitzat, d'acord amb allò que disposa l'article 106 de la Constitució Espanyola i la Llei 30/1992, de 26 de novembre, desplegada pel Reial decret 429/93, de 26 de març.

El Síndic ha hagut de recordar a l'Administració sanitària, amb motiu de la lentitud dels procediments, el compliment escrupolós de la normativa vigent, a fi d'agilitar els procediments endegats pels particulars afectats (vegeu queixes números 368/04, 375/04 i 226/04). Els afectats denunciaven la quasi paralització dels seus expedients i el Síndic hi va intervenir per agilitar-los. Tot i això, el CatSalut justificà la lentitud de resolució dels procediments per raó de la complexitat dels expedients, en què és preceptiva la sol·licitud d'informes a una pluralitat d'organismes i a l'estricta observança de despatxar els assumptes per rigorós ordre d'incoació.

També, en virtut d'aquest pilar bàsic del principi de responsabilitat de l'estat de dret, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, el Síndic ha suggerit –i recordat– iniciar d'ofici el procediment, per la mateixa Administració, quan l'òrgan competent per iniciar el procediment entengui que s'han produït lesions a conseqüència del funcionament dels serveis públics. Així mateix, amb motiu d'una actuació d'ofici en aquest àmbit (vegeu l'actuació d'ofici número 4024/04, sobre el contagi del VHC en un hospital),

també ha hagut de recordar que cal iniciar el procediment d'ofici, així com també el procediment abreujat, si aquest ha estat iniciat pel particular, quan sigui inequívoca la relació de causalitat entre lesió i funcionament del servei públic, la valoració del dany i el càlcul de la indemnització. Així mateix, s'ha recordat a l'Administració que, un cop declarada la responsabilitat, exerceixi l'acció de regrés, la qual era potestativa abans de la modificació operada l'any 1999 i ara és obligatòria per a l'Administració, contra el funcionari o agent causant del dany, per dol, culpa o negligència greus. Suggeriments i recordatoris que han estat acceptats pel Departament de Salut, el qual també en la darrera actuació d'ofici continua investigant les dades epidemiològiques de l'Agència de Salut Pública de Barcelona, a fi d'identificar tots els possibles afectats pel VHC i oferir-los la informació i, si fos el cas, el tractament antiviral existent.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
0368/04 CD	Lentitud en la tramitació del procediment
2534/04	Reclamació de danys i perjudicis per la mort d'un familiar a conseqüència del funcionament de l'Administració sanitària
4024/04	Actuació d'ofici recordant i suggerint l'inici d'ofici del procediment i el tràmit de la forma abreujada

8. Reforma de l'atenció primària de la salut

8.1. Igualtat de tracte en l'atenció per part dels metges

Malgrat que s'hagi acabat la reforma de l'atenció primària a Catalunya, continuem rebent queixes que denoten les dificultats en l'organització dels serveis (direcció i treball en equip, unitat bàsica metge infermera, integració de l'assistent social), en l'horari de funcionament, de 8 a 21 hores (organització horària per atendre l'atenció domiciliària, demanda urgent i espontània), en el temps de les visites, l'atenció preventiva i continuada, l'atenció de malalties cròniques, entre altres aspectes materials, ja que tots poden dificultar i condicionar els drets a una atenció integral de la salut en els centres d'atenció primària. La millora que ha significat la reforma endegada l'any 1985, amb la constitució dels equips, les activitats de prevenció i promoció de la salut, l'increment de la utilització de protocols clínics i la prioritització de les activitats d'infermeria, entre moltes altres, no s'ha vist reflectida en determinats centres d'atenció primària (CAP), almenys en l'atenció que reben els ciutadans, que en alguns CAP continuen assistits per metges del model tradicional, no reformats, que hi treballen dues hores i mitja i que difícilment poden coordinar-se amb la resta.

Així, hem rebut queixes (vegeu la número 4302/04) que denunciïn els problemes i la presumpta discriminació que pateixen els usuaris de la sanitat d'una Àrea Bàsica de Salut (ABS), amb motiu de l'atenció rebuda del personal no integrat al model de la reforma de l'atenció primària, el qual continua atenent dues hores i mitja, sense coordinar-se amb la resta de l'equip (EAP) i de dubtós encaix en les funcions descrites en els reglaments de la reforma de l'atenció primària (Decret 84/85, de 21 de març, i Decret 129/1990, de 28 de maig, entre altres).

Per això, el representant d'una associació de veïns es queixà del fet que els ciutadans del torn de tarda que tenen assignats professionals no integrats a la reforma estan discriminats, tant en horari com en serveis, respecte als usuaris que tenen assignats metges reformats, els quals atenen durant sis hores, es coordinen, fan atenció domiciliària, seguiment de crònics i urgències.

Una de les conclusions de l'*Informe extraordinari sobre l'aproximació a la situació de l'atenció primària de la salut a Catalunya* (BOPC núm. 345, de 24 d'octubre de 2002) recull precisament la problemàtica presentada per l'interessat, la qual motivà a instar els poders públics sanitaris a adoptar les mesures necessàries per tal que tota la població sigui atesa de forma homogènia pel nou sistema i trobar la manera de garantir que tots els metges que presten servei en el sistema d'atenció primària treballin segons les normes del model reformat. Per això, doncs, el Síndic ha suggerit d'estudiar la possibilitat d'arbitrar mesures, prèvies les negociacions oportunes, en aquest cas, entre els representants dels afectats, el Servei Català de la Salut, el proveïdor sanitari i l'Institut Català de la Salut, al qual pertanyen els metges no reformats, a fi de trobar fórmules que satisfacin els drets de tots els ciutadans a rebre l'atenció d'acord amb allò que disposa el Decret 84/1985, de 21 de març, i que aquestes s'estenguin a tot Catalunya, per no malmetre els drets dels ciutadans afectats.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
4302/04 CD	Denúncia de la presumpta discriminació per ser atesos per metges no integrats a la reforma de l'atenció primària

8.2. Reestructuració d'una Àrea Bàsica de Salut (ABS) per a l'atenció als usuaris durant les nits i els dies festius en poblacions sense metge

La mateixa reforma de l'atenció primària reestructurà els partits mèdics i organitzà l'atenció, implantant l'atenció continuada; però, tot i seguir el reglament de desplegament de la reforma, deixà pobles que havien tingut atenció amb metge tots els dies i nits de l'any, amb la possibilitat de ser atesos els festius i

les nits al CAP que presta l'atenció continuada de la mateixa Àrea Bàsica de Salut, però que sol estar situat, en molts casos, en una altra població (entre cinc i deu quilòmetres) i l'atenció se sol practicar ja sigui anant al CAP o, per urgències, en el domicili del pacient.

Determinades ABS tenen un dispositiu d'atenció continuada situat en el CAP. Aquest dispositiu està pensat per atendre una població d'uns 20.000 habitants; disposa d'un doble equip de metge i diplomada d'infermeria, i una ambulància durant les 24 hores en una altra població de l'ABS. La finalitat d'un doble equip és que un atén la demanda en el CAP de la localitat, que és on es centralitza l'activitat, i l'altre es fa càrrec de les sol·licituds a domicili de qualsevol dels municipis de l'ABS. L'esmentat model està funcionant amb total satisfacció en altres ABS a Catalunya.

Això no obstant, els veïns d'un poble de més de set mil habitants, on no hi ha metge ni infermera ni a la nit ni els dies festius, ens feren arribar signatures de molts ciutadans de la població per aconseguir l'ampliació dels serveis, en el sentit de reivindicar la necessitat d'un metge durant les nits i els festius en aquesta població. El problema esmentat motivà el Síndic, tot i entendre correcta i normal l'actuació de l'Administració, a suggerir al Departament de Salut que reconsiderés el dispositiu d'atenció continuada de l'Àrea Bàsica de Salut i estudiés l'oportunitat i conveniència d'atendre la petició dels veïns del poble, i el Servei Català de la Salut avalués el funcionament de l'assistència de l'esmentada ABS. En cas de demostrar-se que l'actual dispositiu no era eficient ni satisfia els ciutadans, el Síndic va recomanar que s'atengués el suggeriment de trobar fórmules consensuades amb les parts implicades (Administració local, proveïdor sanitari i Administració sanitària [CatSalut]) per continuar oferint uns serveis eficaços i de qualitat als usuaris de l'actual ABS i, per tant, del poble objecte de la queixa. L'esmentat suggeriment està en estudi al Departament de Salut.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
133/04	Signatures per a la reestructuració d'una ABS

9. Malalties: síndrome de la fatiga crònica i fibromiàlgia

La problemàtica que comparteixen les dues malalties anunciades requereix que s'adoptin les mesures oportunes que permetin oferir protecció i tractament eficaç als afectats i la recuperació i rehabilitació dels malalts.

El Síndic ja havia formulat diversos suggeriments al Departament de Sanitat i Seguretat Social i al Minis-

teri de Sanitat i Consum, a través del Defensor del Poble, perquè els afectats de fibromiàlgia i de la síndrome de fatiga crònica poguessin ser atesos amb eficàcia i de forma integral pels serveis públics sanitaris, a fi de millorar la seva salut.

D'altra banda, l'Administració sanitària catalana, en resposta a les diverses iniciatives parlamentàries i del Síndic de Greuges, havia endegat diverses actuacions que posaven en relleu el desconeixement de l'etiologia, incidència i tractament d'aquestes malalties.

Malgrat ser un problema de salut que no compromet la vida, pot arribar a afectar, de forma important i crònica, la qualitat de vida de les persones que el pateixen, ja que interfereix molt en les activitats de la vida quotidiana i laboral, i els malalts no poden accedir a un tractament efectiu, sinó a tractaments escassament pal·liatius. Les persones afectades no poden tampoc, ara per ara, rehabilitar-se eficaçment ni obtenir les prestacions per incapacitat permanent de la seguretat social, la qual cosa també comporta greus conflictes amb els òrgans tècnics avaluadors de l'ICAM i amb el mateix Institut Nacional de la Seguretat Social, a l'hora de reconèixer la incapacitat corresponent permanent per poder treballar.

L'escàs nivell d'homogeneïtat de criteris d'atenció, de detecció, d'orientació diagnòstica i de tractament dels malalts requereix garantir un nivell homogeni de coneixement i abordatge del problema, en tots els serveis sanitaris d'atenció primària i especialitzada.

Per això és necessària una atenció integral d'aquests pacients, amb l'establiment de protocols i guies de pràctica clínica que permetin avançar en la detecció i tractament de les malalties, de forma homogènia per als afectats, a més de diverses accions de consens amb aquests i les societats científiques de metges i professionals del sector.

Com que enguany hem continuat rebent queixes de ciutadans que pateixen aquestes malalties i que denuncien la impossibilitat d'obtenir un tractament efectiu, vam creure convenient iniciar l'actuació d'ofici número 2875/04, a fi de verificar els compromisos de l'Administració i l'estat de les actuacions realitzades pel Departament de Salut en la millora de l'atenció als pacients, pel que fa a l'establiment i a la implantació de protocols i guies de pràctica clínica, que havien de permetre avançar en la detecció i tractament d'aquestes malalties.

En la mateixa actuació d'ofici endegada enguany, també hem suggerit que s'adoptin les mesures oportunes i se'ns informi de la resta d'accions iniciades, per tractar de forma homogènia els afectats i oferir-los, per afavorir-ne l'atenció i reduir-ne la manca d'informació, una millor qualitat de la prestació sanitària i atenció integral.

El Departament de Salut ha correspost als nostres suggeriments i ens ha indicat que ja s'han elaborat i difós els documents de consens sobre el diagnòstic i tractament de la síndrome de la fatiga crònica i de la fibromiàlgia a Catalunya, a fi de millorar el coneixement de la malaltia entre els professionals.

El grup de treball de fibromiàlgia, representat per diferents experts de les comunitats autònomes i coordinat pel Ministeri de Sanitat i Consum, va finalitzar el text definitiu de la publicació *Fibromiàlgia*, el qual s'ha difós entre els professionals sanitaris, a fi d'avançar en les pautes d'actuació comunes davant les persones afectades per aquesta patologia.

A fi de millorar el diagnòstic, tractament i els circuits assistencials s'han elaborat opuscles que van ser distribuïts l'any 2004 als metges de família i especialistes en medicina interna i reumatologia; s'ha reforçat la xarxa d'atenció primària amb el suport i coordinació de l'atenció especialitzada i, entre altres mesures, s'han creat unitats de referència a diversos hospitals, amb equips multidisciplinaris.

Una altra de les accions prioritàries del Departament de Salut ha estat col·laborar i cooperar amb les associacions i fundacions de malalts, i s'ha promogut la recerca sobre aquestes malalties a Catalunya, amb ajuts per a projectes de recerca clínica i en serveis sanitaris.

Finalment, el Departament de Salut s'ha compromès a traslladar al Consejo Interterritorial la necessitat d'un compromís que valori el tractament de la invalidesa, baixes laborals i prestacions econòmiques que beneficiïn les persones afectades per aquestes malalties.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
2875/04 CD	Actuació d'ofici per avaluar les actuacions de l'Administració davant la problemàtica generada per la síndrome de la fatiga crònica i la fibromiàlgia

10. Salut mental. Proposta de modificació legal i presumpte restricció de drets del malalt

La preocupació permanent del Síndic per la salut mental es pot comprovar amb la lectura dels seus informes a aquest Parlament. El darrer any es van investigar els aspectes rehabilitadors i d'inserció laboral dels malalts mentals, (BOPC núm. 34, de 19 de març de 2004, pàgines 99 a 105). Altres anys se n'han avaluat els aspectes clínics i sanitaris, així com també la possible vulneració de drets fonamentals, els quals es consideraren malmesos amb motiu dels ingressos involuntaris a determinats centres psiquiàtrics. D'altra banda, s'han avaluat les condicions

assistencials de diversos centres i s'ha recomanat als poders públics que es corregissin les deficiències observades i que s'atenguessin les necessitats més peremptòries, sobretot en la millora de la coordinació interdepartamental, l'equitat territorial en recursos i serveis i el desplaçament de serveis comunitaris i assistencials alternatius a l'hospitalització i per a la rehabilitació dels malalts.

Enguany el Síndic, amb motiu de les queixes de diverses associacions de malalts mentals i familiars, ha iniciat una investigació a fi de verificar l'adaptació dels recursos existents a les necessitats dels malalts en determinades zones del territori, per avaluar-ne l'equitat territorial (vegeu queixa número 4306/04), i s'ha analitzat la proposta de modificació de la Llei d'enjudiciament criminal, per tal com podria restringir els drets dels malalts (vegeu queixes números 3206/04 i 4674/04).

Així, en relació amb la proposta presentada per una confederació d'agrupacions de familiars i malalts mentals d'incloure una modificació a l'article 763 de la Llei d'enjudiciament civil, per introduir-hi un tractament ambulatori involuntari per a les persones amb malalties mentals, vam rebre queixes d'associacions que protestaven per la proposta esmentada, que vam analitzar. Com que vam entendre que afectava un àmbit de l'activitat pública competència de l'Administració de l'Estat, vam trametre la queixa al Defensor del Poble, perquè decidís si era procedent la seva intervenció en el marc del que estableix la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril.

Això no obstant, el Síndic es pronuncià no favorable a l'ampliació dels àmbits de restricció dels drets fonamentals, sense haver esgotat totes les mesures assistencials i de rehabilitació vigents en l'àmbit comunitari. Així mateix, va suggerir al Defensor del Poble que es fes seva la preocupació del Síndic i dels afectats, en cas de prosperar l'esmentada reforma.

Al nostre entendre, la proposta de reforma sembla restringir l'autonomia de la voluntat del malalt en l'àmbit comunitari, ja que estén, fora de l'àmbit hospitalari, el tractament forçós que reben els malalts en un internament involuntari hospitalari. Amb aquesta proposta es proporciona als professionals mèdics un instrument per tractar, de forma forçosa, els pacients que no assumeixen voluntàriament el tractament en l'àmbit comunitari.

Es pot justificar l'esmentada intervenció forçosa, en l'àmbit comunitari, com una mesura més de protecció dels malalts mentals, menys greu que l'internament hospitalari i amb totes les garanties de respecte als drets fonamentals. No obstant això, s'introdueix, una certa restricció dels drets del pacient, amb un tractament involuntari, no previst actualment a l'ordenament jurídic espanyol.

És per això que el Síndic considera necessari pensar en alternatives menys restrictives i utilitzar adequadament tots els recursos disponibles per rehabilitar els malalts en l'àmbit ambulatori i comunitari, malgrat en determinats casos cal preveure com es dona sortida a situacions concretes o casos excepcionals en que podrien justificar-se altres tipus d'actuacions.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
4306/04	Reclamació per l'equitat territorial dels recursos de salut mental
3206/04	Associació en contra de la proposta d'implantació en l'àmbit ambulatori d'un tractament forçós per als malalts mentals
4674/04	Manifest d'un associació contra el tractament involuntari dels malalts mentals

Seguiment d'expedients d'exercicis anteriors

Queixa 4450/03

Resta pendent del Departament de Salut l'estudi sobre la reestructuració dels dispositius assistencials d'una àrea bàsica de salut, en la qual hi ha una població sense metge els dies festius i les nits.

Queixa 3331/03

El Síndic recordà que el reglament vigent d'acreditació dels centres i serveis sanitaris (Ordre de 10 de juliol de 1991), per tal de proporcionar als ciutadans uns nivells homogenis de qualitat en els serveis sanitaris oferts per la xarxa d'utilització pública, preveu que les unitats d'hospitalització disposin d'un nombre determinat d'habitacions per als malalts amb mampares o cortines que permetin la separació dels llits per preservar els drets dels malalts hospitalitzats, entre els quals hi ha el dret reclamat per l'interessat a la intimitat personal, cal augmentar el nombre d'habitacions dobles amb mampares i cortines, la qual cosa preservaria la intimitat dels malalts que han de compartir habitació.

Actuació d'ofici 1485/03

Resten pendents d'acabament els expedients disciplinaris oberts a diferents metges de la sanitat pública, pel fet de cobrar conductes (*iguales*), ja que l'esmentada pràctica contravé la legalitat vigent.

6. SEGURETAT CIUTADANA I JUSTÍCIA

6.1. Forces de seguretat

1. Introducció
2. La proporcionalitat en l'actuació de les forces de seguretat

6.2. Administració de justícia

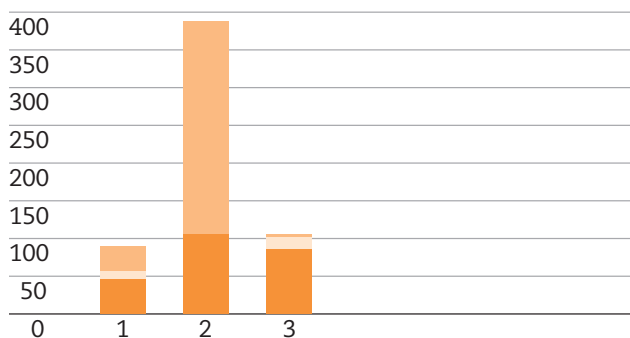
1. Introducció
2. Lentitud judicial
3. Col·legis professionals

6.3. Serveis penitenciaris

1. Introducció
2. Massificació
 - 2.a. Situació actual i causes
 - 2.b. Solucions i propostes de futur
 - 2.c. La necessària implicació social
3. Treball formatiu
4. Preparació de la vida en llibertat
5. Funcionaris
6. Interns
7. Atenció sanitària als interns

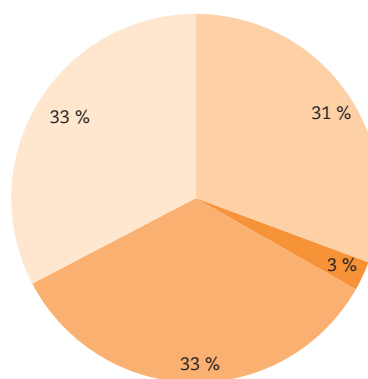
Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	AO	C	Total
1 Forces de seguretat	46	11	32	89
2 Administració de justícia	106	-	282	388
3 Institucions penitenciàries	86	15	5	106
TOTAL	238	26	319	583



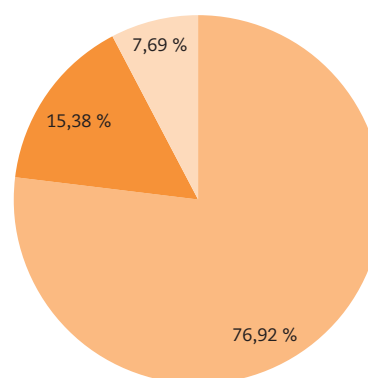
Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Q	AO	Total
■ Pendent de resposta a la petició d'informació³	81	26	107
■ Pendent de resposta a les consideracions del Síndic	7	2	9
■ Expedients tancats	111	8	119
Actuació correcta de l'Administració	79	3	82
Administració accepta	9	1	10
Administració accepta parcialment	-	2	2
Administració no accepta	1	-	1
Administració no col·labora	51	2	53
Tramesa al Defensor	20	-	20
Desestiment del promotor	2	2	4
■ No admesos⁴	113	1	114
TOTAL	312	37	349



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic del 2004

	Percentatge
■ Administració accepta	76,92%
■ Administració accepta parcialment	15,38%
■ Administració no accepta	7,69%
TOTAL	100,00%



¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

6.1. Forces de seguretat

1. Introducció

En aquesta secció s'aborden les queixes relatives a actuacions de les forces de seguretat.

El gros de les queixes que rep el Síndic de Greuges en aquesta àrea correspon a denúncies per l'actuació desproporcionada en determinades accions de les forces de seguretat. El problema principal que ens trobem en aquestes queixes és la manca de prova, motiu pel qual normalment tot queda en la paraula del reclamant contra la de l'Administració.

Volem destacar una vegada més, pel volum de queixes que rebem, la importància de la proporcionalitat en l'actuació de les forces de seguretat, i és per aquest motiu que exposarem a continuació aquesta problemàtica de manera més detallada.

Enguany el Síndic de Greuges ha obert una actuació d'ofici per visitar diferents comissaries dels Mossos d'Esquadra de la Generalitat de Catalunya a fi de valorar-ne la situació. També ha obert una actuació d'ofici en relació amb la seu de la comissaria de la Guàrdia Urbana del districte de Ciutat Vella de Barcelona.

2. La proporcionalitat en l'actuació de les forces de seguretat

La Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat (LOFCS) preveu uns principis bàsics que han de regir les actuacions de la policia. Dins d'aquests principis destaca el de proporcionalitat, que ha de ser sempre present en l'exercici de les funcions que els són encomanades. A tall d'exemple, en la queixa número 4171/04 el promotor es mostra disconforme amb l'actuació desconsiderada dels Mossos d'Esquadra, i en la queixa 660/04 la interessada es mostra disconforme amb l'actuació de la Guàrdia Urbana de Barcelona. L'actuació de les forces de seguretat ha d'estar d'acord amb allò que preveu l'article 5 de la LOFCS que estableix els principis bàsics d'actuació dels membres de les forces de seguretat, especialment als apartats 1 i 2, relatius a l'adequació a l'ordenament jurídic i a les relacions amb la comunitat, respectivament.

De l'esmentat article volem remarcar especialment els principis bàsics següents:

- Exercir la seva funció amb absolut respecte a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic.
- Impedir, en l'exercici de la seva actuació professional, qualsevol pràctica abusiva, arbitrària o discriminatòria que comporti violència física o moral.

D'altra banda, la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana (LOPSC)

preveu l'actuació de les forces i cossos de seguretat en el manteniment i restabliment de la seguretat ciutadana.

Cal no oblidar, però, que les actuacions de les forces i cossos de seguretat han d'estar dirigides, en tot cas, a la protecció del lliure exercici dels drets i llibertats i, a més, s'han de regir pels principis previstos a la LOFCS, entre ells l'esmentat principi de proporcionalitat.

Per aquest motiu, quan entren en conflicte l'exercici d'un dret fonamental i la protecció de la seguretat ciutadana, la resposta de les forces i cossos de seguretat ciutadana ha de ser sempre proporcionada, ja que, com ha dit el Tribunal Constitucional (sentències 159/1986 i 254/1988, entre altres), els límits als drets fonamentals han de ser interpretats amb criteris restrictius i en el sentit més favorable a l'eficàcia i l'essència dels drets (així les queixes números 802/04 o 4794/04).

La Resolució 34/169, de 17 de desembre de 1979, de l'Assemblea General de les Nacions Unides, aprovà el codi de conducta per a funcionaris encarregats de fer complir la llei i en l'article 3 regula l'ús de la força. Només s'usarà, diu, quan sigui estrictament necessari i en la mesura que ho requereixi el desenvolupament de la seva tasca.

El problema és la intensitat de la força a utilitzar. Els mitjans de resposta han de ser els necessaris i suficients per assolir l'objectiu, defensar els drets amenaçats o vulnerats.

En les queixes número 4539/04, 4540/04 i 4541/04, els promotors denuncien l'ús de la força per part dels Mossos d'Esquadra. En aquest sentit, per exemple, l'actuació d'ofici número 3941/04 respon a la mort d'un home a Santa Susanna, presumptament després d'un forcejament amb els Mossos d'Esquadra, cas que es troba pendent de resolució judicial al Jutjat d'Instrucció número 6 d'Arenys de Mar.

En ocasions, la intensitat de la resposta porta causa del fet que la policia ha estat desbordada per la violència amb què s'ha trobat. En casos en els quals es pot preveure que hi haurà qui promogui un esclat de violència, no és vàlid que això passi.

Una formació adequada dels membres dels cossos de seguretat i dels seus comandaments és, probablement, la millor garantia que la resposta proporcionada serà la norma, i l'excés, l'excepció. Destaquem, en aquest sentit, la tasca de l'Escola de Policia de Catalunya, que dedica una part important dels seus esforços formatius a la preparació dels policies que han de participar en intervencions en matèria d'ordre públic.

El desplegament de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra comporta una col·laboració amb els

cossos i forces de seguretat de l'Estat que és del tot necessària i recomanable. En aquest sentit, va progressant el desplegament al territori català i durant aquest any se n'ha iniciat el desplegament a la ciutat de Barcelona, així com també a la comarca de l'Anoia.

La sensació d'inseguretat que es viu en algunes zones de Catalunya i en alguns barris de grans ciutats, principalment a Barcelona, fa necessària la complementarietat entre la policia de la Generalitat i les policies locals per tal de donar al ciutadà la seguretat que reclama.

Cal valorar el treball de coordinació entre la Policia Nacional i la Guàrdia Civil i la policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra. Una bona eficàcia aconsella l'intercanvi fluid d'informació que permeti lluitar contra el delicte. Cal tenir ben presents les noves formes delictives que han aparegut els darrers anys així com també els grups organitzats que provenen, entre d'altres llocs, dels països de l'Est. Tots ells conformen unes noves formes de delinquir davant les quals la policia ha d'estar preparada, i és per això, entre altres motius, que es valora molt positivament la formació permanent que els cossos de policia donen en els seus agents i comandaments.

D'altra banda, les policies locals i la policia de la Generalitat, i també els altres cossos i forces, han de tenir la cura suficient de tractar els immigrants amb la correcció necessària, tant pel que fa a la detenció com a la instrucció de diligències en el procés de la investigació. Sobre aquesta qüestió volem remarcar que el 13 de desembre passat el Síndic va visitar el Centre d'Internament d'Estrangers de la Verneda, arran de la queixa 3666/04, relativa a la disconformitat amb el tracte que presumptament es dóna i les condicions de precarietat i insalubritat en què es manté les persones que hi ingressen. Sens perjudici d'un estudi més aprofundit, cal ja avançar com a primera conclusió de la visita que convindria que aquest centre fos substituït per una o més instal·lacions més modernes i amb capacitat suficient per a totes les persones que l'han d'ocupar. Així mateix, la presència d'educadors dinamitzadors de la vida interna del centre és imprescindible, tant com la intervenció d'altres professionals dels àmbits de la sanitat, el treball social i la psicologia.

La seguretat ciutadana no és responsabilitat exclusiva de la policia. El funcionament d'altres serveis –l'Administració de justícia, el sistema educatiu o els serveis socials– té un gran pes en la pau social. Però també és important l'actitud que adopti el conjunt de la ciutadania.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
3666/04	Disconformitat amb el tracte que es dóna i les condicions de precarietat i

insalubritat en què es manté les persones que ingressen als centres d'internament de la Verneda, Comissaria de Policia de la Verneda i Comissaria de Policia Nacional del carrer Nou de la Rambla.

3941/04 Actuació d'Ofici per la mort d'un home a Santa Susanna, presumptament després d'un forcejament amb els Mossos d'Esquadra.

4171/04 Disconformitat amb l'actuació desconsiderada dels Mossos d'Esquadra.

Seguiment d'actuacions anteriors

Actuació d'ofici 355/02

Pàgina 161 i 162 BOPC núm. 409, de 26 de març de 2003

Els mecanismes de control en relació amb els serveis de vigilància de seguretat privada en determinats espectacles, activitats recreatives i establiments públics. En data 29 de novembre de 2004 s'ha reiterat la petició d'informe a l'Administració

6.2. Administració de justícia

1. Introducció

Tractem en aquest apartat la situació dels drets dels ciutadans i les queixes que fan referència, amb caràcter general, al funcionament de l'Administració de justícia, com també les actuacions dels col·legis professionals, especialment les relatives a les funcions de caràcter públic que els atribueix l'ordenament jurídic i que tenen una incidència directa en els drets dels ciutadans: l'exercici de la potestat disciplinària sobre els col·legiats i, en el cas dels col·legis d'advocats, les funcions que els atribueix la normativa sobre el benefici de justícia gratuïta i la provisió de defensa lletrada.

Entre les queixes relacionades amb el funcionament de les oficines judicials destaquen les referents a la lentitud en la tramitació dels assumptes judicials, que tractem a l'apartat següent d'aquesta secció.

D'entre les novetats legislatives de l'any 2004, destaquem la Llei 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere. Destaquem només aquí que es tracta d'una llei que neix amb la voluntat de reforçar la protecció penal davant els actes violents contra les dones i, com a especificitats judicials que hi són relacionades, que s'ha previst crear jutjats específics a tots els partits judicials –amb la finalitat de facilitar l'accés de la víctima– i l'especialització dins el ministeri fiscal, amb la creació de la figura del fiscal delegat.

El Síndic vol expressar el seu agraïment al president i a la presidenta del Tribunal Superior de Justícia de

Catalunya, com també a la resta de membres de l'Administració de justícia als quals ens hem adreçat, per la col·laboració prestada en la tramitació de les queixes plantejades pels ciutadans. Aquest agraïment s'ha de fer extensiu al fiscal en cap del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i als membres de la fiscalia, als quals el Síndic s'ha adreçat en diverses ocasions.

2. Lentitud judicial i mancances del registre civil

En els termes de l'article 24 de la Constitució, que regula el dret fonamental a obtenir la tutela judicial efectiva i prohibeix les situacions d'indefensió, l'ordenament jurídic reconeix a tots els ciutadans la possibilitat d'accedir als jutges i tribunals per a la defensa dels seus drets i interessos legítims, en els termes i amb els requisits que determinen les normes processals.

El dret fonamental a la tutela judicial s'ha d'entendre, però, no com un simple dret d'accés als tribunals, sinó també com un dret a obtenir un pronunciament judicial sense dilacions sobre les previsions que el ciutadà sotmet a la seva consideració.

Tanmateix, els endarreriments i la lentitud en la tramitació dels assumptes judicials justifiquen, com en anys anteriors, un nombre significatiu de les queixes dels ciutadans.

Com hem assenyalat reiteradament, i en aquest Informe hem de tornar a remarcar, tot i les millores que s'han anat produint, el funcionament del servei públic de la justícia és encara lluny d'assolir, amb caràcter general, uns paràmetres òptims de celeritat en la resolució dels assumptes. Invertir aquesta situació ha de ser una prioritat dels poders públics.

Els factors que expliquen aquesta lentitud excessiva són diversos, i no n'hi ha cap, certament, que tingui una solució fàcil i ràpida. Hem remarcat que cal adaptar les lleis processals per facilitar als òrgans judicials el marc adequat per resoldre amb celeritat els assumptes que se'ls sotmeten. Les innovacions legislatives dels darrers anys en aquest àmbit reflecteixen un esforç important en aquesta orientació. En destaca la nova Llei d'enjudiciament civil de l'any 2001, que va néixer amb la voluntat d'adaptar el procediment civil a la realitat social actual i reduir la durada dels procediments en una de les jurisdiccions que tradicionalment arrosseguen més endarreriment i acumulació d'assumptes.

En l'àmbit penal, s'han succeït diverses reformes de la Llei d'enjudiciament criminal que pretenen també accelerar la tramitació dels procediments, amb menció especial a l'anomenada Llei dels judicis ràpids, Llei 38/2002 de 28 d'octubre, que té per objectiu generalitzar la resposta immediata a determinats il·lícits,

quan hi concorren circumstàncies específiques que permeten una tramitació concentrada de les fases d'investigació del delictes i instrucció del procediment. En l'Informe de l'any 2003 assenyalàvem que en la implantació d'aquests procediments a Catalunya es detectaven certes dificultats, lligades a la manca de mitjans suficients i a una aplicació irregular en el territori, concentrada a les ciutats amb més població. No sembla que el problema de manca de mitjans s'hagi de resoldre de forma immediata, ja que no ens consta, a hores d'ara, l'assignació de partides pressupostàries per a l'any 2005 específicament destinades a proveir els recursos necessaris per a la generalització d'aquests procediments.

Cal tenir en compte que en l'àmbit de la jurisdicció penal, que té reservat el coneixement d'aquells fets als quals, per la seva entitat lesiva o per la transcendència del bé lesionat, és on els endarreriments poden causar un major perjudici, tant des de la perspectiva de la víctima, que legítimament espera una resposta dels poders públics al dany sofert, com del mateix imputat, que pot veure perllongada innecessàriament la incertesa sobre una eventual sanció penal que ha de tenir efectes molt transcendents en la seva situació vital, especialment quan de la resolució del procediment pot derivar-se'n la privació de llibertat.

Les reformes legislatives poden, és cert, fixar un marc d'actuació que afavoreixi una resposta judicial més àgil, però si simultàniament no es dota les oficines judicials dels mitjans personals i materials adequats per aplicar-les, el seu resultat serà sempre més que limitat.

Tradicionalment, l'Administració de justícia, malgrat que presta un servei essencial per a la societat, ha rebut una dotació de recursos molt inferior a les seves necessitats reals. Unes oficines judicials amb mitjans manifestament insuficients i espais físics inadequats, amb càrregues de treball superiors a les que raonablement poden assumir, una distribució territorial dels òrgans jurisdiccionals que no sempre respon a les necessitats de la població que ha d'atendre, unes plantilles de personal judicial i no judicial insuficientment dimensionades, i les dificultats per cobrir les vacants, són factors que també incideixen en la lentitud judicial.

Així, disposar d'un sistema informàtic actualitzat i amb capacitat de connexió amb altres sistemes d'informació és un element imprescindible per al bon funcionament de qualsevol organització administrativa. Aquesta necessitat es fa especialment evident en el cas de les oficines del Registre Civil, sobretot als municipis amb una població de referència nombrosa, on el tractament informatitzat de les dades registrals és imprescindible per oferir un servei àgil i eficaç als ciutadans que s'hi adrecen. Les queixes que ens arri-

ben posen de manifest que la informatització de les oficines registrals és encara, malauradament en molts casos, força precària. Cal, doncs un esforç pressupostari per millorar aquesta situació. En aquest sentit, el Departament de Justícia ha assenyalat que un dels projectes que es preveu dur a terme amb càrrec al pressupost de l'any 2005 és la informatització de les oficines del Registre Civil.

Si disposar dels mitjans tècnics adequats és un requisit perquè els òrgans judicials puguin exercir adequadament les seves funcions, encara ho és més disposar d'una plantilla dimensionada en proporció amb les funcions que han d'exercir, i que es cobreixin les vacants de personal, judicial i no judicial, amb la màxima celeritat. Tot i que hi ha hagut avenços significatius en aquest àmbit, les queixes rebudes permeten constatar que la manca de personal, l'endarreriment en la cobertura de les baixes i, en ocasions, el mateix procés d'aprenentatge del personal substituït si no té experiència prèvia, continua essent l'any 2004, causa d'endarreriments en la tramitació d'assumptes judicials.

Dotar les oficines judicials dels mitjans que necessiten per exercir amb eficàcia la seva funció, crear-ne de noves a les jurisdiccions i demarcacions territorials que suporten més càrrega d'assumptes, establir un sistema àgil de cobertura de vacants que limiti les distorsions derivades de les baixes laborals i la mobilitat dels funcionaris, entre altres mesures, requereix un esforç pressupostari intens i sostingut en el temps. Un canvi d'aquesta magnitud, que generalitzi la celeritat contra la lentitud, que configuri una Administració de justícia amb la dimensió adequada al servei que ha de prestar i que respongui, en definitiva, a les necessitats dels ciutadans, és un procés llarg i complex.

Un factor que també dificulta el bon funcionament de l'Administració de justícia a Catalunya és la dispersió de competències entre l'Administració de l'Estat i la Generalitat. En la situació actual, la Generalitat, malgrat tenir traspassades les competències relacionades amb els mitjans materials i personals de les oficines judicials, té ben poc a dir en aspectes que incideixen directament en aquest àmbit, com ara la delimitació de les demarcacions territorials dels òrgans jurisdiccionals a Catalunya, on, malgrat l'article 18.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atribueix aquesta competència a la Generalitat, l'article 35.2 de la Llei orgànica del poder judicial limita aquesta competència només a la facultat de formular propostes.

Pel que fa a la gestió del personal no judicial, el caràcter de cossos nacionals que la Llei orgànica del poder judicial atribueix als funcionaris de l'Administració de justícia limita també l'exercici ple de competències en aquest àmbit.

Ja vam assenyalar en l'Informe de l'any 2003 (vegeu BOPC núm. 34, de 19 de març de 2004, pàg. 160 i 161) que la Llei 19/2003, de 23 de desembre, de modificació de la Llei 6/1985, del poder judicial, reconeixia només a les comunitats autònomes la facultat d'"instar" la revisió de la planta dels jutjats i tribunals situats al seu àmbit territorial. L'article 35.2 d'aquesta Llei manté la seva redacció anterior i, per tant, l'Administració estatal reté també la competència sobre la delimitació de les demarcacions territorials dels òrgans judicials. Finalment, es manté el caràcter nacional dels cossos al servei de l'Administració de justícia.

Aquesta situació no ha canviat l'any 2004, i en aquest context normatiu, no resulta possible, doncs, una racionalització efectiva de les competències en matèria d'Administració judicial ni assolir el sostre competencial establert a l'article 18 de l'Estatut, que determina que correspon a la Generalitat exercir totes les facultats que les lleis orgàniques del poder judicial i del Consell General del Poder Judicial reconguin o atribueixin al Govern de l'Estat.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
3856/04	La deficient dotació informàtica dificulta l'expedició d'una fe de vida al Registre Civil de Barcelona
2619/04	La baixa de la titular d'un òrgan judicial endarrerix l'esmena d'errors materials en una sentència

3. Col·legis professionals

El desacord del ciutadans amb l'actuació dels professionals col·legiats contractats sovint s'expressa amb una reclamació davant el col·legi professional. Aquesta denúncia o reclamació pot donar lloc a la imposició d'una sanció al col·legiat, prèvia la instrucció d'un procediment que s'ha de subjectar als principis del dret sancionador, però que en cap cas pot generar una indemnització pels eventuais danys que el professional pugui causar al seu client en l'exercici de la professió. El col·legi professional és només competent per valorar la responsabilitat disciplinària del professional, i no la responsabilitat civil per danys i perjudicis, que, si escau, ha de ser plantejada davant els tribunals de l'ordre jurisdiccionals civil.

Tanmateix, el ciutadà no sempre coneix els límits de la intervenció del col·legi professional i cal, per tant, insistir en la necessitat que el col·legi li indiqui, en el moment d'iniciar la tramitació de la seva reclamació i per tal d'evitar generar expectatives d'un pronunciament que excedeix les competències del col·legi professional, que la resolució que es dicti no pot reconèixer a favor seu cap indemnització, com també la via per canalitzar aquesta pretensió, si ho desitja.

Pel que fa al reconeixement del benefici de justícia gratuïta, les queixes que formulen els ciutadans fan referència a la denegació d'aquest dret, perquè el ciutadà no compleix els requisits que determina la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta, o bé quan es considera que la pretensió que pretén exercir davant els tribunals no és sostenible.

En ocasions el ciutadà no accepta que la seva pretensió es consideri no sostenible sense intervenció dels tribunals de justícia. Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha assenyalat –Sentència 12/1998, de 15 de gener– que el procediment establert als articles 32 i següents de la Llei 1/1996, per declarar no sostenible la pretensió de qui sol·licita assistència jurídica gratuïta no vulnera el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, ja que la intervenció de la Comissió d'Assistència Jurídica Gratuïta i el Ministeri Fiscal, a més de la del mateix col·legi d'advocats, garanteixen suficientment una valoració objectiva i independent de la qüestió que es vol sotmetre als tribunals.

En conseqüència, el Síndic, en aquests casos, valora si la declaració d'insostenibilitat s'ha fet complint les garanties que determina la llei i, si ha estat així, ho comunica al ciutadà tot assenyalant que aquesta institució no pot modificar la valoració que del seu cas han fet els òrgans que tenen legalment encomanada aquesta funció.

Seguiment d'actuacions d'exercicis anteriors

Queixa 0237/03

La situació dels jutjats encarregats del Registre Civil a Barcelona i al Prat del Llobregat

A l'informe corresponent a l'any 2003 assenyalàvem que el Síndic es va adreçar al Defensor del Poble per tal que valorés l'oportunitat de demanar al Ministeri de Justícia que l'informés sobre la dimensió de les plantilles dels Registres Civils de Barcelona i del Prat del Llobregat i la possibilitat d'incrementar-les.

En relació a aquesta qüestió, assenyalem que, en el marc d'allò que preveu la Llei 19/2003, ja citada, s'estan elaborant les relacions de llocs de treball de les oficines judicials i és, per tant, en el marc d'aquest procés que s'han de determinar les necessitats de personal dels òrgans esmentats.

D'altra banda, pel que fa al sistema de cobertura de baixes del personal, el Síndic va suggerir al Departament de Justícia que valorés la possibilitat d'incorporar indicadors de qualitat en l'avaluació del sistema de cobertura de vacants establerts. Pel que fa a aquesta qüestió, l'any 2004 el Departament de Justícia ha indicat que està impulsant un projecte per elaborar una nova borsa d'interins, que comportarà la revisió i redisseny del programa de gestió, on s'avaluarà la possibilitat d'incorporar aquest indicadors de qualitat, si bé ha assenyalat

també que la cobertura de vacants inevitablement va condicionada a la limitació de les disponibilitats pressupostàries, que no sempre permeten donar una resposta a totes les baixes en el termini més breu.

El Síndic ha demanat al Departament de Justícia que l'informi del resultat final d'aquest projecte i, amb les consideracions precedents, ha donat per finalitzada aquesta actuació.

Queixa 3877/02

Deficiències de l'edifici dels jutjats de la Bisbal de l'Empordà

En aquesta mateixa secció dels informes de l'any 2002 i 2003 vam ressenyar l'actuació d'ofici sobre l'edifici on estan situats els jutjats de la Bisbal de l'Empordà, en què assenyalat les deficiències que aquesta Institució va constatar en la visita a les dependències judicials.

L'anterior Departament de Justícia i Interior va informar que s'havia previst traslladar en un altre edifici dues de les oficines judicials, de manera que la resta d'oficines disposarien de més espai. Tanmateix, el Síndic va demanar quines mesures s'havien previst per resoldre els problemes estructurals de l'edifici i de seguretat dels accessos, com també el termini previst per executar-les. Poc abans de cloure la redacció d'aquesta Informe hem rebut aquesta informació.

Queixa 0985/01

La resolució d'un recurs que s'endarrerix excessivament

Tal com vam assenyalat en l'Informe de l'any 2003, aquesta Institució va suggerir al Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya que estudiés la viabilitat d'incrementar els mitjans que destina a la resolució dels recursos formulats contra les resolucions dels col·legis d'advocats en matèria de responsabilitat disciplinària dels advocats, amb la finalitat d'aconseguir que aquests recursos es resolguin en un termini raonable.

En resposta a aquest suggeriment, el Consell ha indicat que està posant els mitjans necessaris per resoldre aquesta situació d'endarreriment. Amb aquesta informació, hem donat per finalitzada aquesta actuació, tot confiant que les mesures adoptades permetin agilitar la tramitació d'aquests procediments.

6.3. Serveis penitenciaris

1. Introducció

La Generalitat de Catalunya és l'Administració competent en l'execució de la legislació penal i penitenciària des de l'any 1984, en compliment del que disposa l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Això significa que en el territori del Principat és la responsable

de fer complir la detenció preventiva i la pena de privació de llibertat d'acord amb la legislació establerta per tot l'àmbit estatal. Fins ara ha estat l'única Administració autonòmica espanyola que ha assumit la gestió penitenciària.

Dels serveis penitenciaris de Catalunya en formen part onze centres, nou de règim tancat i dos d'oberts. Hi ha també algunes residències anomenades unitats dependents per a internes amb fills i que es troben en estat avançat de compliment de la condemna, principalment en tercer grau o règim obert. Es disposa a més de dos centres hospitalaris per malalts físics o psíquics.

El Síndic, acompanyat pel coordinador de seguretat pública i presons i altres membres del seu equip, ha efectuat durant aquest últim trimestre de 2004 una visita a cadascun dels centres penitenciaris de Catalunya, a iniciativa pròpia i en forma d'actuació d'ofici. Els centres on s'ha acudit són: centre penitenciari d'homes de Barcelona, (vegeu actuació d'ofici número 2667/04), centre penitenciari de dones de Barcelona (vegeu actuació d'ofici número 2662/04), centre penitenciari de joves de Barcelona (vegeu actuació d'ofici número 2666/04), centre penitenciari de Quatre Camins (vegeu actuació d'ofici número 2660/04), centre penitenciari de Brians i Hospital Psiquiàtric de Brians (vegeu actuació d'ofici número 2665/04), centre penitenciari de Ponent (vegeu actuació d'ofici número 2668/04), centre penitenciari de Tarragona (vegeu actuació d'ofici número 2669/04), centre penitenciari de Girona (vegeu actuació d'ofici número 2661/04), centre penitenciari de Figueres (vegeu actuació d'ofici número 2661/04) i la Unitat Hospitalària de Terrassa (vegeu actuació d'ofici número 2664/04).

A tots els centres s'ha intercanviat impressions amb funcionaris, treballadors, interns i amb la direcció del centre. Una de les primeres conclusions que s'extreuen de les visites és la necessitat d'apropar-se a totes aquestes persones a través de vies diverses, no només les visites, sinó també amb instruments com obrir una bústia de queixes a les presons, potenciar l'ús del correu electrònic, entre altres. Com a resultat de totes les visites fetes al llarg de l'any 2005 elaborarem un informe específic.

2. Massificació a les presons

La massificació de totes les presons catalanes, que dificulta enormement les possibilitats de tractament i de reinserció social dels interns, és un dels punts que destaquem amb força atenció, a l'igual que la insuficiència de treball formatiu, el qual considerem com un element clau pel que fa a la reinserció social, molt vinculada a la preparació per a la llibertat i la reeducació.

Els últims anys el nombre de reclusos ha augmentat ininterrompudament, tant a Catalunya com en el conjunt de l'Estat espanyol, en una tendència que s'ha agreujat els dos darrers anys. L'1 de gener de 1986 hi havia a Catalunya 3.839 persones privades de llibertat; a la mateixa data del 1996, eren 6.344.

L'Administració catalana ha fet un esforç important per mantenir amb bones condicions els centres existents, mitjançant obres de remodelació, manteniment i reforma que, si bé és cert que han servit per millorar la qualitat de vida que s'hi desenvolupa, no són suficients per solucionar a les situacions que es generen actualment, principalment degudes a aquesta superpoblació. Altrament hi ha una gran possibilitat de no reeixir en la gestió penitenciària i de no poder acomplir l'objectiu constitucional de les penes de presó.

Però és molt difícil resoldre-la, perquè no hi ha una solució immediata que es pugui aplicar. Tanmateix, convindria que es prenguessin solucions d'emergència per donar resposta urgent en el moment present.

A més, la ciutadania hauria de ser conscient del fet que les persones privades de llibertat s'han generat i han emergit de la mateixa societat, i que algun dia s'hi hauran de reintegrar. D'acord amb l'article 25.2 de la Constitució Espanyola, la privació de llibertat hauria hagut de ser-los útil per a retornar a la vida de ciutadans amb garanties que podran conviure amb més integració social.

És molt important que la societat s'impliqui en la solució de les situacions vitals de tots els homes i dones condemnats a penes de presó. És així, doncs, com la política penitenciària podrà assolir els seus objectius.

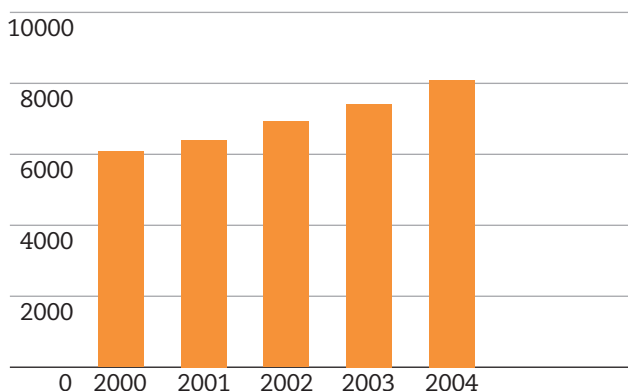
La implicació d'aquesta societat haurà de concretar-se a través dels col·lectius, els quals caldrà que hi aportin el seu compromís, tan pel que fa a l'àmbit polític com al social i especialment el sindical.

El moment present és d'una gran transcendència per afrontar la gestió de les nostres presons. Però no es pot errar, ja que es corre el risc de quedar immersos en una crisi d'abast i conseqüències difícils de reconduir. És per això mateix que cal alertar els agents penitenciaris més directament implicats, però molt especialment la societat en general.

Analitzarem algunes de les causes que, a criteri nostre, són causa directa de la massificació que es pateix a les presons catalanes, i proposarem algunes recomanacions per ajudar a millorar la situació present, suggerint la implicació del major nombre de institucions i col·lectius.

Evolució de la població penitenciària en el període 2000-2004

Any	Nombre de reclusos	Increment
2000	6073	-
2001	6405	5,47%
2002	6924	8,1%
2003	7416	7,1%
2004	8094	9,14%



Xifres de densitat del 2004

Total d'interns per places	1,18
Densitat	118%

Situació actual i conseqüències

Una anàlisi dels centres penitenciaris que hi ha a Catalunya ens permetrà veure la situació i el resultat del funcionament dels nous centres, per tal d'enfocar les futures construccions segons criteris que afavoreixin el tractament penitenciar.

El centre penitenciar d'Homes de Barcelona, que recentment ha complert cent anys d'ençà de la seva construcció, fou construït d'acord amb el concepte penitenciar basat en l'aïllament dels reclusos, el qual no és adequat per treballar amb els criteris moderns, que consideren una bona eina la vida en comunitat. Succeeix el mateix amb els centres de Figueres, Girona i Tarragona, tots ells amb una ocupació per damunt de les seves possibilitats. Això sí, remodelats tots ells, però sense gaires possibilitats.

El centre penitenciar de Joves, important des del punt de vista de convivència entre joves i més afavoridor per les activitats de tractament adreçades a aquest col·lectiu, també es troba massa ple i està mancat de les instal·lacions específiques des de les vessants formativa, ocupacional i esportiva.

Pel que fa als tres grans centres de compliment de Catalunya, Ponent, Quatre Camins i Brians, també es

troben en una situació de saturació impròpia. De tots ells, el de Quatre Camins és el que ofereix majors possibilitats per el tractament de la població privada de llibertat. El centre penitenciar de Brians, inaugurat l'any 1991 en la seva part principal, presenta un model arquitectònic poc recomanable, si no s'organitza internament amb mòduls autònoms, tal com s'havia previst inicialment.

El centre penitenciar de Ponent ofereix moltes possibilitats tot i que necessita algunes reformes importants. Recordem la necessitat d'ampliar o construir una nova infermeria i cercar nous espais per a tallers productius i la recuperació del pavelló poliesportiu.

Sense pretendre ésser exhaustius volem posar en relleu alguns factors que han intervingut en la massificació actual del sistema penitenciar català.

L'entrada en vigor del Codi penal de l'any 1995 volia comportar una major adequació de les penes privatives de llibertat a les noves tipologies delictives, així com també una revisió de les penes existents per als delictes tipificats en anteriors codis i en les successives reformes. Tot i valorar l'esforç que va comportar la introducció de mesures penals alternatives a la pena de presó, la realitat és que se n'ha fet una utilització insuficient. Aquest Codi però, va comportar la supressió de la redempció de penes pel treball, i va introduir, com a conseqüència, molta desmotivació en la població interna. Convenia una adequació dels períodes de redempció però de cap manera eliminar-la. La participació en les activitats de rehabilitació minva molt si no s'estimula mitjançant la reducció de les condemnes.

Per tant, l'eliminació de la redempció de les penes pel treball és un dels factors principals en el moment d'explicar aquest augment, la qual provoca allargar la permanència en la institució penitenciar.

Els retocs que s'han introduït en el mateix codi i la normativa en general han significat un major nombre de restriccions; així, la dificultat generada arran d'aquestes modificacions per acumular condemnes és un altre dels factors que contribueixen a la massificació. Aquestes restriccions excessives per refondre les penes incideixen directament en la possibilitat d'obtenir permisos penitenciaris, ja que augmenten de forma considerable les dates a partir de les quals es poden començar a sol·licitar.

Pel que fa a la nova regulació de la llibertat condicional, que permetria el seu avançament dues terceres parts de la condemna, només resta ara amb caràcter excepcional.

L'augment de l'eficàcia dels cossos i forces de seguretat i de la Policia de la Generalitat Mossos d'Esqua-

dra ha significat una lluita més efectiva contra els delictes. Aquest factor incideix també directament en l'augment del nombre de persones privades de llibertat.

La correlació que s'estableix entre els col·lectius afectats per situacions de pobresa extrema i les probabilitats de delinquir és molt alta. A Catalunya existeix una presència significativa del que anomenem quart món, el qual resta exposat a múltiples condicions de risc i marginalitat. Aquest col·lectiu té més probabilitats de poder protagonitzar un delicte que d'altres; en la mesura que aquestes situacions extremes augmenten i se'n generen de noves, també pot augmentar fàcilment el nombre de delictes, fet que porta a un major nombre de detencions i a la conseqüent sobrepoblació de les presons.

Per acabar, el fet que s'apliquin en pocs casos les penes alternatives no privatives de llibertat previstes en el mateix Codi també incideix directament en el fet que comentem. Convindria una utilització molt més constant d'aquestes mesures penals alternatives per frenar el creixement desmesurat de tota la població penitenciària.

La massificació té com a conseqüència inevitable el deteriorament de la convivència i de les condicions de vida de les persones que la pateixen, amb la qual cosa es limita o s'impedeix la seva possible reinserció social, i s'agreuja la tensió interna.

La reducció de l'espai, la disminució dels recursos, la qualitat dels serveis, la insuficiència de personal tècnic per als programes de tractament i per al treball productiu, són algunes de les conseqüències més directes que produeix. L'eliminació d'aquestes conseqüències s'assoliria amb més espai i recursos, tan materials com humans.

La situació actual haurà de comportar l'arbitratge de solucions provisionals, mentre no s'arribin a construir els centres nous que figuren al pla de centres penitenciaris de Catalunya.

Solucions i propostes de futur

El Departament de Justícia, hauria de difondre, encara més, el Pla Director d'Equipaments Penitenciaris, per tal de donar-ho a conèixer, a la ciutadania en general. Probablement aquesta actuació milloraria el grau d'acceptació d'aquests equipaments tan necessaris.

La creació de nous centres penitenciaris és una necessitat que es fa imminent. Aquests nous equipaments han de ser concebuts amb els criteris de gestió efectiva i eficaç, sota una racionalitat econòmica, i sense perdre l'horitzó de la seva finalitat d'existència, que no és altra que oferir un tractament

específic a cada persona privada de llibertat, d'acord amb les seves característiques, per tal de dotar-lo de les eines i mecanismes necessaris per al seu retorn a la societat. Amb aquesta perspectiva, aquests nous centres no només han de disposar d'unes característiques arquitectòniques específiques, sinó que també han d'articular un equip de professionals per facilitar aquesta rehabilitació als reclusos.

És per això que convé molt que el projecte arquitectònic tingui molt presents els requeriments que pugui manifestar tot el personal que treballa a l'interior d'una presó, molt especialment el personal de tractament. Aquest és un col·lectiu que hauria de ser valorat per la seva implicació personal i professional. És del tot necessari que aquest col·lectiu participi en els programes d'intervenció existents i en la implicació dels que es puguin anar vertebrant. Tots els agents penitenciaris han de sentir-se involucrats quotidianament en el projecte rehabilitador, sense abandonar aquelles feines de control i seguretat per mitjà de les quals també s'ha d'incidir en la rehabilitació.

La lògica arquitectònica que han de seguir aquests nous centres ha de preveure el disseny d'elements i espais necessaris, correctament dimencionats per al seu ús. Àrees d'esport, d'esbarjo, de passeig, de formació i ocupacionals, així com també les destinades al repòs, la higiene, han de ser concebudes amb la finalitat de permetre el màxim desenvolupament de les persones i garantir el respecte dels drets humans.

Els mòduls de vida ordinària han de configurar unitats de convivència que afavoreixin la relació entre els interns i els professionals que els atendran. Volem assenyalar la importància que té la intervenció d'aquests professionals a l'interior dels mòduls, entesos com a unitats bàsiques de vida en comú que han de permetre realitzar un treball ben orientat i de col·laboració entre el personal de règim i de tractament. És per aquesta raó que el disseny arquitectònic ha de facilitar el projecte de treball que s'hagi d'executar.

La seguretat exterior ha d'ésser moderna i efectiva, per tal d'evitar l'alarma social que generen les fugues des de l'interior dels centres. Cal que els agents penitenciaris, molt especialment el personal de règim i tractament que intervé a l'interior de les presons, se senti protegit i segur, sense que això signifiqui allunyament i poc contacte amb la població interna. La manera eficaç d'intervenir és la relació personal, no la distància amb el reclus. És per això que l'atenció ha d'ésser directa i personalitzada. Actuar així comportarà crear un bon clima, apte per el treball rehabilitador, que a la vegada generarà uns nivells de seguretat molt elevats.

Proposem la construcció de centres de dimensions reduïdes que combinin una bona gestió i aprofitament del personal amb un replantejant dels horaris laborals, amb la qual cosa seran més adequats per al servei públic que s'ha de prestar, i que el facin més econòmic des del vessant pressupostari.

La necessària implicació social

El debat en què ens trobem immersos sobre la ubicació dels centres penitenciaris denota la visió negativa que la nostra societat té dels serveis penitenciaris. En part pot ser comprensible pel desconeixement que es té d'aquests establiments.

No volem fer una anàlisi exhaustiva sobre la implantació de les instal·lacions penitenciàries en el territori i com es veu per la ciutadania. És cert que per les magnituds dels edificis i l'impacte visual que produeixen pot afectar, si no es prenen prou mesures, el paisatge natural o urbà. També hi incideixen altres elements, com ara els temors a una major inseguretat. Una certa voluntat de no acceptació de tot allò que causi molèstia i incomoditat és un element social present en totes les protestes i manifestacions que volem posar de relleu. Però no és menys cert que aquestes instal·lacions són necessàries com un element integrant de la nostra societat.

Seria necessària una tasca pedagògica per donar a conèixer la finalitat dels serveis penitenciaris, que no es altra que la de facilitar elements i eines perquè les persones que hagin estat a la presó i retornin al món lliure, puguin fer-ho amb garanties suficients de reinserció.

Convindria recordar que en el moment de l'entrada en vigor de la Constitució Espanyola de 1978, la primera llei orgànica que s'aprovà fou la penitenciària. La regulació d'aquesta matèria era vital per avançar en la democratització. Es decidí pel model rehabilitador, tot i saber que podia presentar dificultats a l'hora de la seva aplicació, però essent conscients de la seva necessitat per poder humanitzar el sistema penitenciar. A nivell concret dels ciutadans no s'ha pogut aconseguir la complicitat i implicació necessàries a fi que fos acceptada en tot el seu valor humà i ressocialitzador.

El terrorisme d'àmbit estatal i internacional ha estat un element que ha influenciat de manera determinant en la política penitenciària, que ha portat a modificar-ne les normatives. No és positiu desenvolupar una política penitenciària que vingui marcada per aquesta qüestió, certament greu, però no l'única que afecta el sistema. La defensa de l'acció dels delinqüents a la qual la societat té dret, per una banda, i l'eradicació del terrorisme, per l'altra, són dues qüestions que cal atendre i que cal combatre rigorosament, però no s'ha d'oblidar que als centres

penitenciaris catalans el perfil general de les persones internades provenen bàsicament de situacions de pobresa i marginalitat, amb un nombre important reclusos toxicòmans. Serà fonamentalment en aquest camp on s'ha de donar la vertebració de polítiques de reinserció que responguin a la realitat actual de les presons.

Per a aconseguir la necessària implicació social caldrà el diàleg amb totes les administracions i la societat civil en general, però també serà necessària una actitud oberta, per part de la societat en general. Finalment, l'Administració haurà de prendre les decisions.

El que hem exposat fins aquí fa referència a la ubicació dels centres. La implicació social ha de continuar. Reconeixem i valorem el treball generós dels col·lectius de voluntaris i de moltes entitats. Obrir les portes a la participació externa en el sistema penitenciar és un fet oxigenant per a tothom però molt principalment per a la població reclusa. Creiem que l'Administració ha de valorar, com fa des de fa anys, l'aportació externa i hauria de vetllar per a no perdre aquest grau de compromís social.

Calen, però, altres compromisos, fonamentalment per part de les organitzacions empresarials i de la mateixa Administració, per tal d'aportar treball remunerat a tots els centres. Aquest seria un bon repte i compromís del món empresarial envers el sistema penitenciar. Les organitzacions sindicals hauran de jugar un paper essencial en aquest repte, que ha de comportar una millora significativa en l'efectiva responsabilitat i compromís que permeti millorar la qualitat de la feina i l'eficàcia en el treball.

La societat catalana té el dret al respecte de la norma per part de tothom. Però feta aquesta afirmació n'hi ha una altra d'igualment certa, que és la que deixa ben clar que la rehabilitació ha d'ésser l'objectiu principal de les presons.

Volem insistir, doncs, que essent del tot necessari que es protegeixi els ciutadans en l'exercici de les seves llibertats individuals i col·lectives, cal que no hi hagi inhibició a l'hora de comprometre's en la reeducació de les dones i els homes privats de llibertat.

Aquest compromís social hauria de començar per dotar d'una manera suficient el pressupost penitenciar tant pel que fa a inversions, com a personal i a la despesa corrent de funcionament.

L'augment de la dotació pressupostària per a personal hauria d'adreçar-se principalment a aquell que es dedica d'una manera més directa a la reeducació, com ara mestres, pedagogs, psicòlegs, juristes i criminòlegs, educadors, educadors físics, monitors i d'altres.

3. Treball formatiu

El Reglament penitenciari inclou els cursos de formació i el treball formatiu i productiu en l'àmbit penitenciari com a part del tractament, entenent que són un element indispensable per a la reinserció. Així mateix, segons l'article 26 de la Llei Orgànica General Penitenciària, el treball penitenciari és un dret i un deure de l'intern i ha de ser formatiu, digne i adequat a les aptituds i la qualificació professional.

La formació en tots els seus àmbits, i molt especialment la formació professional, han de ser una prioritat, tot i que la realitat en el sistema penitenciari és lluny d'arribar a aquest objectiu.

Segons hem pogut apreciar en les visites als centres penitenciaris, avui encara hi ha un excés de treball manipulatiu, que és poc formatiu per als interns i no ajuda a la qualificació professional. No es pot menysprear cap forma de treball que ajudi a l'obtenció de certs recursos econòmics, però s'hauria de potenciar l'oferta de treball més qualificat.

Així doncs, convindria fer un esforç per incrementar un treball productiu que sigui a la vegada formatiu, sense meysprear, però, cap treball que pugui arribar als centres penitenciaris catalans. En definitiva, es tracta d'afavorir la reinserció social per facilitar l'adaptació progressiva al món exterior, així com poder també per trobar una feina estable després de complir la condemna.

En aquest sentit, s'han signat convenis de col·laboració amb entitats i organismes públics per a les ofertes de cursos de formació dels interns, i som conscients que es treballa per aconseguir que tot el que hem exposat fins ara esdevingui una realitat.

Cal remarcar especialment els cursos de formació ocupacional que s'han endegat i que capaciten els interns que els segueixen per treballar tan aviat com surtin del centre. Aquests cursos es duen a terme amb la col·laboració del Departament de Treball i Indústria, que assumeix la tasca d'examinar-los al final de cada curs i donar, als que aproven, un carnet d'autònom que els habilita per exercir la professió. Malgrat això, l'oferta és escassa i poc estable, amb la qual cosa hi ha més sol·licituds que places a adjudicar.

Cal insistir, doncs, en la implicació social d'aquesta qüestió, que hauria d'anar acompanyada del compromís de les organitzacions sindicals i empresarials que permetessin considerar la necessitat d'ocupar la població reclusa en percentatges molt més alts que els actuals. A més a més, considerem necessari revisar tot el sistema remuneratiu per tal que, en la mesura que sigui possible, la percepció econòmica que reben els interns sigui adequada.

4. Preparació per a la vida en llibertat

En les visites realitzades hem observat que els serveis socials penitenciaris haurien de poder fer un seguiment més acurat mentre duri el règim obert de cada reclus, a fi d'acompanyar el procés d'adaptació a la vida social i a la consolidació d'hàbits de respecte, d'organització personal i d'exercici responsable de la pròpia llibertat.

Les diverses entitats que intervenen en la vida penitenciària són un pont molt adequat per afavorir la implicació social i facilitar el pas de la presó a la vida lliure i responsable. Des d'aquest punt de vista, el compromís adquirit per organitzacions, de caire religiós i laic, ha estat molt important en els anys 80 i 90. Una mostra significativa d'això són els pisos d'acollida per als interns un cop surten en llibertat provisional o definitiva per fer una reincorporació gradual i acompanyada a la vida social.

Hi ha una mancança que convindria solucionar: ens referim a la dificultat de percebre d'una manera immediata a l'excarceració el subsidi previst per als interns quan obtenen la llibertat condicional o definitiva. S'acostuma a percebre entre dos o tres mesos després de l'excarceració. La finalitat de pal·liar-ne l'impacte i d'afavorir el restabliment de llaços socials i laborals que permetin un desenvolupament correcte de la persona queda dificultada per aquesta realitat. S'ha de constatar, finalment, el poc ús per part de la societat de la figura del contracte de reinserció.

5. Funcionaris

Des del Síndic de Greuges es vol reconèixer la difícil tasca del personal funcionari en ocasions no prou valorada per la societat en general.

De les converses tingudes durant les visites amb els diferents funcionaris de vigilància i de tractament de les presons es desprenen diversos aspectes, que detallarem a continuació.

L'increment important de la població reclusa els darrers anys aconsella revisar les plantilles dels centres penitenciaris, per tal de procurar que no minvi la seguretat interna ni la implicació que tots els col·lectius de professionals penitenciaris han de mantenir amb els interns.

És evident que, d'acord amb la distribució horària de les jornades de treball, pot haver-hi una presència d'efectius en cada torn més o menys nombrosa. Vist que els recursos humans existents s'han d'utilitzar al màxim, recomanariem revisar els horaris i les càrregues de treball.

D'altra banda, el personal tècnic hauria d'augmentar, de tal manera que les ràtios d'atenció fossin més

apropiades a la realitat massificada que hi ha en el si de les presons, i a la complexitat que comporta tan l'execució de les sentències com l'aplicació dels programes de tractament previstos per cada tipologia delictiva.

Una selecció adequada de tot el personal de règim interior i de tractament hauria de formar part de les previsions per als propers anys, sobretot a l'hora de cobrir noves places funcionaries i laborals. Feta la selecció, s'hauria de garantir la formació bàsica correcta en un període de pràctiques tutorades. Cap futur professional no hauria de prestar els seus serveis sense haver rebut la formació bàsica, i s'hauria d'evitar tot contacte amb el medi intern mentre no s'hagi acabat el període formatiu inicial.

La formació permanent per a tot el cos de funcionaris és del tot necessària, i cal procurar que sigui útil i que prevegui els nous perfils de delinqüents presents als nostres centres. Per facilitar la formació permanent i no perjudicar la prestació del servei en els períodes formatius fóra molt convenient traslladar-la a cada centre penitenciari de Catalunya o bé a les àrees geogràfiques.

6. Interns

De les entrevistes tingudes durant les visites amb els interns es desprèn que cal una atenció més directa a la població reclusa per part dels equips de direcció, dels professionals i funcionaris, així com també del personal de la Secretaria sectorial.

Aquesta atenció directa s'ha de traduir necessàriament en implicació en la vida quotidiana dels interns i de les internes, en compliment de la llei i del reglament penitenciari. Convé que hi hagi canals directes de comunicació amb els interns, lluny de la burocratització tan pròpia d'un sistema extraordinàriament garantista.

S'aprecia una certa dificultat pel que fa a la promoció del personal dels grups C, a la qual certament tenen dret quan passen a ocupar places de tècnics i educadors. Recomanen que es faci un esforç per preparar aquest col·lectiu de funcionaris en la seva nova responsabilitat educativa i tècnica.

7. Atenció sanitària als interns

Els últims anys, l'Administració ha realitzat un esforç molt important per dotar el sistema penitenciari de l'adequada atenció sanitària als interns, que és en aquest sentit una població especialment necessitada.

Així, la derivació de metges especialistes a tots els centres penitenciaris de Catalunya ha comportat una millor atenció als malalts i una major seguretat en evitar trasllats penitenciaris.

Malauradament, durant les visites vam comprovar que encara hi ha infermeries que no reuneixen les condicions necessàries, on encara no estan separats el malalts orgànics dels psiquiàtrics, i el nombre de llits és notòriament insuficient. Tampoc les ràtios de professionals són encara les adequades.

Volem destacar especialment la tasca de la Unitat Hospitalària de Terrassa, on la salut ha de prevaler per damunt del règim penitenciari. Com a aspectes positius cal assenyalar l'establiment del programa d'intercanvi de xeringues en dos centres penitenciaris, amb resultats molt positius, i la creació de l'Hospital Psiquiàtric Penitenciari.

Tot i valorar positivament l'existència de l'Hospital Psiquiàtric Penitenciari, insistim en la necessitat de fer prevaler per damunt de criteris regimentals els específics dels centres d'internament de salut mental, i d'assimilar-lo a l'estil i concepte hospitalari que hi ha en l'Hospital de malalts orgànics de Terrassa.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
2084/04	Sobre presumptes maltractaments de funcionaris a presos arran del motí del centre penitenciari Quatre Camins del dia 30 d'abril de 2004
4645/04	Sobre l'aparell utilitzat en alguns centres penitenciaris per detectar de la droga quan està introduïda en les cavitats corporals

7. SERVEIS SOCIALS

1. Introducció

2. Gent gran: serveis i recursos

3. Discapacitats

4. Situacions de pobresa

ESTUDI MONOGRÀFIC: ELS MALTRACTAMENTS A LA GENT GRAN

1. Introducció

2. Definició de maltractament a la gent gran

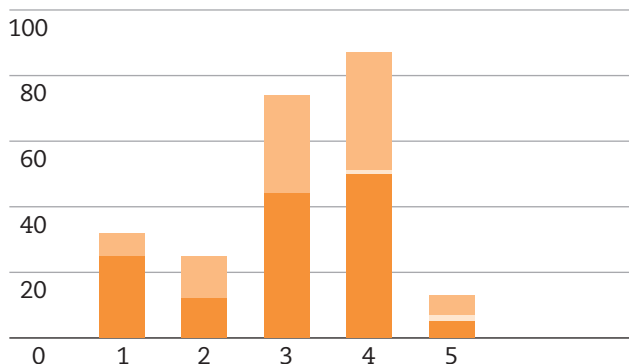
3. Factors de risc del maltractament. Mesures de prevenció i actuació

4. La protecció jurídica en el maltractament

5. Valoració final

Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	AO	C	Total
1 Discapacitats físics	25	-	7	32
2 Discapacitats psíquics	12	-	13	25
3 Gent gran	44	-	30	74
4 Altres serveis socials	50	1	36	87
5 Igualtat de gènere	5	2	6	13
TOTAL	131	1	86	218



¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

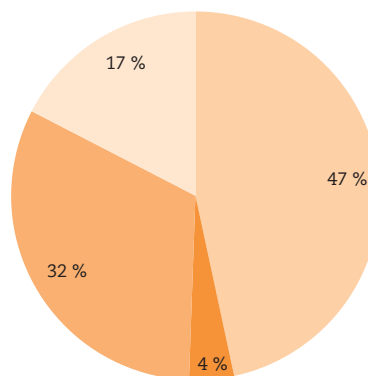
² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

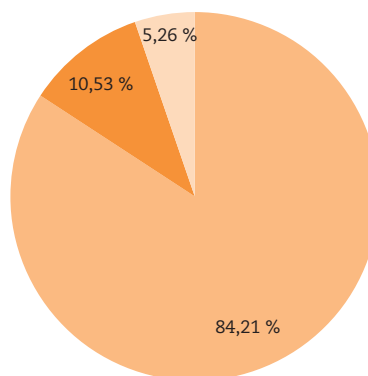
Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Q	AO	Total
Pendent de resposta a la petició d'informació³	80	3	83
Pendent de resposta a les consideracions del Síndic	6	1	7
Expedients tancats	52	5	57
Actuació correcta de l'Administració	31	2	33
Administració accepta	15	1	16
Administració accepta parcialment	-	2	2
Administració no accepta	1	-	1
Administració no col·labora	51	2	53
Tramesa al Defensor	3	-	3
Desestiment del promotor	2	-	2
No admesos⁴	30	1	31
TOTAL	168	10	178



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic del 2004

	Percentatge
Administració accepta	84,21%
Administració accepta parcialment	10,53%
Administració no accepta	5,26%
TOTAL	100,00%



1. Introducció

Fem referència en aquesta secció a les actuacions relatives a l'acció social dels poders públics i als drets dels ciutadans en l'accés als serveis socials. El conjunt de les queixes relatives a serveis socials tramitades en aquesta Institució durant l'any 2004 palesen la diversitat de problemes plantejats pels ciutadans i permet comprovar-ne la persistència.

Malgrat aquesta diversitat, creiem poder-les agrupar d'acord amb un seguit de tipologies, ja que destaquen per la seva representativitat del total de les rebudes durant l'any. Aquestes tipologies responen a les queixes de gent gran que encara ha d'esperar per accedir a una residència pública; les queixes per l'endarreriment a rebre els ajuts establerts dins el programa Viure en Família; les relacionades amb l'accés a residència per a disminuïts psíquics; les queixes que ens dirigeixen discapacitats físics per les barres arquitectòniques; aquelles que reflecteixen situacions de pobresa i les que es refereixen a l'escassa quantia de les prestacions.

Destaquem també que aquesta Institució ha obert una sèrie d'actuacions d'ofici encaminades a visitar novament tots els centres d'acolliment de dones maltractades. El resultat d'aquestes visites es reflectirà en l'informe de l'any vinent. Només hi afegim que el Síndic de Greuges està compromès en la lluita contra els maltractaments i, en aquest sentit, està a favor de la protecció integral de les dones i de la rapidesa dels judicis per aclarir els fets.

Encara que es reconegui el dret a l'existència d'un sistema de serveis socials de responsabilitat pública, un dret al servei, i, fins i tot, el dret de participació en l'ordenació, planificació i gestió dels serveis, podem constatar, arran de les queixes rebudes, que sovint ni la llei de serveis socials, ni les normes de desenvolupament, ni els plans i programes articulen mecanismes suficients per tal de fer-los efectius, i deixen els drets limitats a les disponibilitats pressupostàries. Enguany el Síndic de Greuges ha presentat davant aquest Parlament un informe sobre la gent gran dependent (publicat al BOPC núm. 17, de 12 de febrer de 2004), que diu: "[...] Un dels àmbits que disposen d'unes prestacions més debilitades, com s'ha vist, és el dels serveis socials. Per això es proposa l'elaboració d'una nova llei de serveis socials que obtingui el màxim consens parlamentari possible i que defineixi els drets subjectius a les prestacions bàsiques establertes en un catàleg de prestacions mínimes per a tots els ciutadans que es trobin en aquesta situació, que respecti el dret d'igualtat de tots els ciutadans i l'equitat territorial i que faci possible tenir en compte les decisions i aspiracions dels ciutadans. Aquesta llei hauria d'establir i regular els drets i deures dels destinataris dels serveis socials. L'organització hauria de respondre a criteris de descentralització de la

gestió cap a les administracions més properes, d'acord amb el principi de subsidiarietat que té en compte, a més, la proximitat, i l'eficiència dels serveis i prestacions.

Estudiant un nou disseny dels equipaments de serveis socials centrats en la persona i arrelats al territori, fent-los més flexibles i versàtils, es possibilitaria la seva optimització, i esdevindrien dispositius oberts a l'entorn, prestadors de múltiples serveis."

El Departament de Benestar i Família està duent a terme un replantejament global del sistema dels serveis socials, i treballa en la proposta de la nova llei de serveis socials. Aquest és un gran repte, l'èxit del qual dependrà del disseny i també del finançament, però mentre això no es concreta entenem que s'han d'arbitrar mesures per solucionar els problemes en matèria de serveis socials que actualment pateixen els ciutadans.

2. Gent gran: serveis i recursos

Els problemes a què s'enfronta en un major percentatge la gent gran, segons les queixes rebudes en aquesta institució, són els derivats de les conseqüències econòmiques i socials de la jubilació, els derivats del deteriorament psíquic i físic, i el creixement de la solitud.

El nombre de gent gran a Catalunya, com a la resta del món occidental, mostra una tendència creixent. Avui dia, l'esperança de vida és molt més llarga –a Catalunya al voltant dels 80 anys. Aquest fet implica més supervivència, d'una banda, però de l'altra comporta l'aparició de patologies que abans eren desconegudes –com ara l'Alzheimer. Lògicament, aquests i altres factors ens condueixen a l'aparició de noves demandes de serveis i atencions.

S'han fet molts esforços dirigits cap a aquest sector de la població des de les diverses administracions. Les polítiques sobre la vellesa, dia a dia, han adquirit més importància per la dimensió quantitativa que les persones jubilades tenen en el nostre país, amb la finalitat d'assegurar-los una bona qualitat de vida. Tot i això, les queixes dels ciutadans rebudes a la Institució denoten que l'oferta dels serveis i recursos dirigits a la gent gran és molt inferior a la demanda.

Una part molt important de les queixes rebudes a la institució són les que afecten directament la forma de vida de la gent gran, tant per a aquelles persones que són vàlides i independents, com per a aquelles que necessiten ajuda i assistència parcial o continuada. La llar és un dels punts on es materialitzen la major part d'aquestes queixes, tant si viuen al mateix domicili o al domicili d'algun familiar i necessiten d'assistència (ja sigui al domicili o en

centres especialitzats), com si ho fan en un centre residencial.

Al centrar-nos amb les persones grans que resideixen en un domicili, observem que el volum de les queixes referents al servei d'atenció domiciliària és considerable. Des de la institució es considera aquest servei com un element clau per aconseguir que les persones grans que requereixen ajuda puguin continuar vivint a casa seva el màxim de temps possible, i creiem que hauria d'arribar a totes les persones que volen continuar vivint a casa però tenen dificultats greus per atendre les seves necessitats d'autonomia en la vida quotidiana; potser seria necessari un increment del servei de treballadors familiars, per tal que l'oferta es pogués ajustar en major mesura a la demanda.

Considerem que les administracions competents han de fer esforços encaminats a potenciar els recursos en el servei d'ajut a domicili, i al mateix temps vetllar perquè aquests es puguin atorgar i gestionar de forma àgil i ràpida, i amb la coordinació de totes les parts implicades.

A mig camí entre els serveis d'atenció domiciliària i residencials hi ha els anomenats centres de dia. Consisteixen en un servei especialitzat que es presta durant el dia, i permeten que la persona atesa continuï vivint a la seva llar; constatem també que aquests serveis són insuficients.

Tot i el que hem dit fins ara –que cal aplicar i potenciar tots els recursos possibles perquè la persona gran continuï en el seu domicili–, no podem ignorar la necessitat, urgent en molts casos, de disposar de residències i, per tant, creiem que el seu nombre ha d'augmentar.

La mateixa evolució d'aquest sector de la població fa que les seves necessitats assistencials vagin variant i, per tant, que calgui adaptar, tant com sigui possible, la tipologia de serveis a la diversitat de necessitats individuals. Des d'aquesta perspectiva pensem que els serveis de residència assistida també han de tendir a diversificar-se per oferir una resposta adequada a les necessitats de les diferents tipologies d'usuaris.

La manca de places disponibles en centres residencials i en centres de dia o d'atenció especialitzada continua essent un dels motius que més sovint porten els ciutadans a adreçar-se a la Institució. Tant falten places de cobertura pública, que són les úniques a què poden accedir les famílies sense recursos o amb pocs mitjans, com ajuts a l'acolliment residencial per a gent gran. Aquest ajut és una aportació econòmica pública per pagar l'estada en una residència. A la pràctica, això implica deixar sense ajut les famílies amb ingressos mitjans, i fa que l'ajut a l'acolliment residencial arribi només a les famílies amb ingressos més baixos. Això significa deixar

sense atenció moltes famílies que, si bé inicialment podrien pagar la residència, no podran fer-ho de manera indefinida.

El Síndic rep queixes que fan referència les necessitats de les persones de ser ateses en centres assistencials que, tot i haver superat l'avaluació, romanen en llista d'espera per manca de places disponibles. En aquest sentit, cal destacar l'aprovació pel Parlament de Catalunya de la Moció sobre les polítiques d'atenció a la gent gran, en la qual s'insta el Govern a continuar la reordenació del model de serveis socials d'atenció a la gent gran per mitjà de les actuacions següents:

- Continuar els treballs per a la creació de l'Agència per a la Dependència per fer-la efectiva durant l'any 2005.
- Impulsar el nou programa de la xarxa de suport a la vida autònoma a fi que durant l'any 2005 ordeni els recursos sobre una base territorial.
- Incrementar, en el marc dels convenis de cooperació, la dotació econòmica destinada a l'àmbit local en concepte d'atenció domiciliària, per tal d'equilibrar, durant la VII legislatura, l'aportació que correspon a cada Administració.
- Aplicar polítiques d'inversió i concertació encaminades a reequilibrar, especialment, l'accés territorialitzat de la gent gran als serveis residencials i a l'atenció diürna.
- Aplicar les mesures necessàries per garantir la qualitat i el millorament dels serveis d'atenció residencial de la gent gran.
- Convocar, durant el 2004, les prestacions del programa Viure en Família, amb la reordenació necessària per atendre adequadament els diversos col·lectius destinataris i l'alta dependència.

Al marge del replantejament global dels sistemes de serveis socials com el que s'està elaborant, confiem que es dugui a terme aviat l'aplicació d'aquestes mesures a fi de donar cobertura a les necessitats que actualment afecten la gent gran.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
0936/04	Manca de coordinació en la prestació d'ajut a domicili
2176/04	Sol·licitud ajut residencial
3603/03	Desacord pel tracte rebut des dels serveis socials en realitzar la sol·licitud d'accés a un centre de dia

3. Discapacitats

3.1. L'accés a residències

Les polítiques socials destinades a millorar el benestar dels discapacitats s'han produït amb el desplegament

ment de l'article 49 de la Constitució Espanyola, que obliga els poders públics a fer una política de previsió, tractament, rehabilitació i integració dels discapacitats físics, psíquics i sensorials, als quals s'ha de prestar l'atenció especialitzada que requereixen, emparant-los especialment en la consecució dels drets que el Títol I atorga a tots els ciutadans.

La normativa catalana, en el marc de la competència exclusiva en matèria d'assistència social (article 148,1,20ª Constitució Espanyola i article 9.25 Estatut d'Autonomia de Catalunya), ha donat resposta, coordinada amb els sistemes públics de protecció social, a les demandes de les persones amb discapacitat.

L'heterogeneïtat d'aquest col·lectiu fa difícil una solució uniforme, ja que cada persona s'enfronta a obstacles diferents i, per tant, ha de ser creditora d'una atenció que li permeti fer efectius els seus drets, la qual cosa no sempre s'aconsegueix.

Pel que fa a l'atenció a les persones amb discapacitats, s'ha de fer una valoració que positiviti el canvi operat en la legislació, i, encara més important, en la societat. Tot i això, la manca de places disponibles en centres residencials per a persones amb discapacitat psíquica continua essent un dels motius que amb més freqüència porta els ciutadans a adreçar-se a la nostra Institució. I sobretot les persones que tenen associada una malaltia mental amb trastorns de conducta. Observem, per les queixes rebudes, que aquestes persones són les que presenten una llista d'espera superior.

Pel contingut d'aquestes queixes, hem constatat que les dificultats per obtenir una plaça poden donar lloc al fet que aquestes persones quedin en situació de desprotecció o que les seves famílies s'hagin d'enfrontar durant un temps perllongat a situacions d'angoixa i desemparament difícilment suportables, en què la convivència pot ser literalment impossible i requereixi una intervenció immediata, encara que sigui amb caràcter provisional.

El sistema públic de serveis socials hauria de poder atendre la totalitat dels supòsits més greus i urgents. Tot i que l'objectiu ha de ser, lògicament, satisfer la demanda de totes les persones que es troben en llista d'espera, pensem que, si més no, cal destinar els recursos necessaris a resoldre, dins uns marges de temps raonables i de forma permanent, tots els supòsits en què la situació personal o familiar de l'afectat demana una intervenció immediata i peremptòria.

D'altra banda, cal tenir en compte que sovint les persones discapacitades psíquicament amb trastorns de conducta associats requereixen una atenció específica que difícilment es pot prestar conjuntament amb persones que no presenten aquests trastorns, i és per això que el sistema disposa de centres residencials

específics per a discapacitats amb trastorns de conducta, si bé, malauradament, també en aquests centres la demanda d'ingrés és superior al nombre de places disponibles. Per això, i com ja hem dit, tot i que l'objectiu últim ha de ser satisfer la totalitat de les demandes d'ingrés residencial, pensem que l'esforç per aconseguir-ho ha de ser especialment intens en els casos de trastorn de conducta associat. Entenem, com hem assenyalat en alguna altra ocasió, que la correcta atenció al col·lectiu de discapacitats amb trastorns de conducta associats requereix un esforç pressupostari doble: augmentar la ràtio de personal d'atenció directa en els centres que els atenen –amb el correlatiu augment del mòdul de pagament– i dotar aquest perfil de noves places adequades.

El Departament de Benestar i Família ha manifestat públicament l'objectiu de crear tres-centes noves places residencials per a persones amb discapacitats. Esperem el compliment d'aquesta previsió i, com hem dit en altres informes, entenem que s'ha de planificar l'ingrés dels discapacitats tenint en compte el seu perfil i les seves necessitats. En aquest sentit, la planificació de les necessitats presents i futures de cada persona no hauria de presentar dificultats especials per al sistema de serveis socials, tot i tenir en compte que sempre es poden produir variacions en la situació personal o familiar que facin canviar aquestes necessitats. D'altra banda, la definició de requeriments específics de cada perfil pot comportar la necessitat d'establir determinats serveis que ara no es presten a les residències.

S'hauria de poder donar una atenció integral i adaptada a les necessitats individuals de cada discapacitat, que permetés desenvolupar les seves capacitats i millorar la integració amb l'entorn; per això també és necessari estudiar les noves necessitats lligades a l'evolució del perfil de persones amb discapacitats psíquiques.

En aquests nous perfils de persones amb discapacitat psíquica, també cal tenir en compte l'increment de persones amb afectacions derivades d'accident de trànsit o persones amb discapacitats i de més de seixanta-cinc anys, les quals presenten també unes necessitats específiques i sovint es troben amb uns serveis pensats per a altres perfils de discapacitats, amb les consegüents dificultats d'adaptació.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
------	----------

2651/04	Manca d'accés a un centre de discapacitats
---------	--

3.2. L'accessibilitat

Pel que fa l'accessibilitat, la majoria de les persones amb discapacitats estan afectades per barreres

arquitectòniques i urbanístiques de l'edificació i el transport. Quan s'apropa la fi del termini d'adaptació que estableix la Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques i d'aprovació del Codi d'accessibilitat, hem de tornar a assenyalar que difícilment es complirà l'objectiu de plena adaptació en tots els àmbits, ja que no totes les ciutats ni els mitjans de transport públic es troben al mateix nivell d'accessibilitat.

Han continuat arribant queixes a la Institució en relació amb l'accessibilitat en els mitjans de transport. Que el transport sigui accessible és un dels factors determinants del nivell d'integració i participació social de les persones amb discapacitat. Tots els mitjans de transport, d'acord amb l'actual normativa d'accessibilitat, han de ser accessibles arribat el desembre de l'any 2006, termini establert per la Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció d'accessibilitat i supressió de les barreres arquitectòniques, aprovada per unanimitat pel Parlament de Catalunya.

Pel que fa el problema del transport adaptat, ens remetem a les consideracions fetes en els darrers informes 2000 i 2001, en el sentit que s'ha de fer un esforç de col·laboració de totes les administracions implicades perquè tothom pugui gaudir d'aquest servei.

En relació amb aquesta problemàtica, el Síndic comparteix amb el Departament de Benestar i Família la idea que superar les mancances en el servei de transport adaptat per a persones amb mobilitat reduïda requereix ser tractat de forma coordinada entre totes les administracions competents en aquesta matèria; entén que les competències les ha d'exercir qui les té legalment atribuïdes i, per tant, qualsevol plantejament de millora i ampliació de cobertura d'aquest servei ha de partir del marc competencial: l'establert actualment o aquell que determini la reforma legal que està prevista definir en aquesta matèria.

Tanmateix, el Síndic entén que un procés de replantejament global del sistema de serveis socials com el que s'està preparant, per la seva complexitat i per la mateixa dinàmica de la tramitació legislativa, no pot concretar-se en un termini curt.

La percepció que tenim, a partir de les queixes rebudes en aquesta matèria, és que el servei no el reben actualment tots els ciutadans que el necessiten, i que, en alguns casos, aquells que el reben no tenen garantida la continuïtat de la prestació.

En qualsevol cas, i sens perjudici que sigui aquest nou marc legal el que fixi definitivament les pautes i condicions de prestació del servei de transport adaptat, entenem que mentrestant cal articular els meca-

nismes de cooperació i finançament d'aquest servei, de manera que es garanteixi que arriba a totes les persones que el necessiten.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1033/03	Manca de servei d'autobusos adaptats
1268/00	Dificultats per traslladar en transport adaptat persones discapacitades als centres
CD	
866/04	Barreres arquitectòniques a la ciutat

4. Situacions de pobresa

Gaudir de les oportunitats de la vida social és un desig just, comú a tots els ciutadans, i remoure els obstacles que dificulten la participació és una obligació dels poders públics.

Aquest any el Síndic ha rebut queixes que delaten que, a més de la pobresa tradicional, arriben també als serveis socials noves formes d'empobriment que afecten diferents col·lectius: aturats, dones soles amb fills a càrrec i bosses de pobresa en què s'acumulen desavantatges per a diferents sectors, com infància marginada, tercera edat abandonada, jove sense expectatives, minories ètniques empobrides, immigrants irregulars,... Dins del que anomenem les bosses de pobresa també hi afegim els anomenats sense sostre.

Del contingut de les queixes que s'adrecen a la Institució constatem que hi ha persones que es dirigeixen als serveis socials demanant ajuda, tot i que no pateixen cap desestructuració familiar ni social, perquè han perdut la feina, i no en troben una altra. Aquestes persones tenen un problema econòmic, que sovint els condueix a la pèrdua de l'habitatge, i el sector més fràgil d'aquest grup cau en la marginació. Les més significatives d'aquestes situacions estan emmarcades en un mercat laboral precari, amb dificultats per accedir a l'habitatge, i que el sistema de prestacions actual –la renda mínima d'inserció i les pensions no contributives– no és suficients per permetre'ls viure dignament.

Entenem que s'ha de donar resposta als problemes relacionats directament amb les situacions de pobresa extrema per millorar la qualitat de vida de les persones afectades, i que cal fer un esforç especial de coordinació entre els diferents àmbits d'actuació perquè els recursos disponibles siguin més eficaços i permetin solucionar aquests casos, a banda de conscienciar i implicar la societat en el sentit que aquí, a Catalunya, també hi ha un tercer món.

Existeixen estudis importants en relació amb la problemàtica de la pobresa que cal tenir en compte, com ara l'informe *La Pobresa a Catalunya*, de l'Observatori

de la Pobresa, impulsat per la Fundació Un Sol Món, de l'any 2003, als quals ens remetem. Entre les conclusions a què arriba aquest estudi destaquem:

"[...] els qui pateixen pobresa monetària i privació a Catalunya no es poden caracteritzar a partir d'un únic perfil, sinó que són fenòmens complexos associats a un conjunt també complex de situacions i circumstàncies."

Per tant, les administracions no només han d'actuar per solucionar, de forma ràpida i àgil, les situacions de pobresa extrema ja conegudes des de fa anys, sinó que han de realitzar una tasca important de prevenció en aquests col·lectius susceptibles a protagonitzar situacions de marginalitat, ja que diferents estudis sobre la matèria posen de manifest el conjunt de situacions i circumstàncies que hi poden conduir i que, per tant, en faciliten la detecció. També assenyallem la importància de treballar de forma coordinada i transversal entre els diferents departaments i administracions, ja que subratllem que la majoria d'aquestes situacions són fruit de diverses causes, i que la concreció de mesures interdepartamentals seria una possible solució a la multiplicitat de focus que presenten.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
4367/03	Pensió no contributiva
2625/03	Manca de recursos econòmics

ESTUDI MONOGRÀFIC: ELS MALTRACTAMENTS A LA GENT GRAN

1. Introducció

La Llei reguladora del Síndic de Greuges ens encomana defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans. Això ens obliga a prestar una particular atenció als sectors més vulnerables de la societat. Una part de la gent gran es troba en una situació fràgil derivada, en part, de la seva dependència tant física com emocional i en part de la condició de ciutadans que ja han abandonat l'activitat laboral remunerada. El coneixement d'aquesta vulnerabilitat ens ha impulsat sempre a atendre de manera molt especial els problemes d'aquest col·lectiu. Un dels problemes que afecta la gent gran i que ens preocupen són els maltractaments, com a qüestió que no s'ha de veure només com a un problema a resoldre i tractar en l'àmbit privat, sinó que ha de tenir també una dimensió pública, d'implicació social i institucional, en la mesura que afecta els drets fonamentals d'aquestes persones.

En l'informe extraordinari sobre l'atenció a la gent gran dependent que aquesta institució va presentar al Parlament a principis de l'any passat, ja assenyàvem –algunes de les reflexions que aleshores apun-

tàvem ens serveixen ara per introduir aquest epígraf– que els maltractaments a la gent gran sovint són ignorats per la societat, negats pels vetlladors i objecte d'escasses intervencions públiques. En l'actualitat parlem d'un problema invisible, però existent. Diem invisible perquè només un nombre molt petit de casos de maltractaments a la gent gran surten a la llum, mentre que la immensa majoria queden amagats, tot i que darrerament comencen a aparèixer informacions contrastades que posen en relleu la gravetat i freqüència dels casos.

El progressiu envelliment de la població és un fet objectiu i indiscutible, com també ho és que ha crescut l'índex de sobreenvelliment; és a dir, augmenta el nombre de persones, dins d'aquest sector, que sobreviuen fins a edats més avançades. L'envelliment no és sols un fet biològic, s'ha d'entendre en la seva globalitat, valorant també els aspectes socials i culturals. Les societats patriarcals afavoreixen i donen suport a la vellesa i, la família desenvolupa un paper important, mentre que en les societats actuals, en les quals primen els valors econòmics i la competitivitat, tendeixen a l'abandonament de les persones grans. La població de persones grans creix a un ritme accelerat secundari a un augment important de l'esperança de vida i a un descens de la taxa de mortalitat.

Tot això fa necessari plantejar-se que existeix una situació especial amb un col·lectiu de persones especialment vulnerables i amb un alt risc de marginació. La gent gran presenta problemes diversos de mobilitat, deteriorament cognitiu, malalties, etc. Per la qual cosa, sovint, necessiten ajuda en les seves activitats diàries i això fa que siguin dependents d'una altra persona. Aquesta dependència pot portar al fet que la família i la societat, en ocasions, vegin la persona gran com una càrrega i limitin l'atenció a mínims.

Amb la suma d'aquests factors trobem el terreny propici perquè es donin situacions de maltractament. D'alguna manera, els canvis de valors en la societat actual generen un maltractament a la persona gran des del punt de vista social i institucional. Existeix un menysteniment de la figura de la persona gran i poca informació a la societat perquè entengui de problemes de les persones grans. Així mateix, la marginació de la figura de la persona gran en els mitjans d'informació és palpable.

Moltes vegades es fa difícil distingir entre actes correctes, incorrectes i maltractaments, ja que estem davant d'una qüestió de consciència personal i de valors socials. La violència física és fàcil de determinar, però la violència en la paraula, les actituds de menysteniment, i les situacions d'abandó o negligència poden passar desapercebudes en molts dels casos, sense oblidar l'abús econòmic al qual es veuen sotmeses amb massa freqüència les persones grans.

2. Definició de maltractament a la gent gran

La definició d'allò que es considera maltractament a la gent gran i la tipologia de situacions que engloba són qüestions que encara avui generen debat entre els professionals que estudien aquest fenomen. Les referències que fem a continuació al concepte de maltractament i als àmbits i tipologies no s'han d'entendre, però, com una presa de posició del Síndic a favor d'una tesi i en contra d'una altra, sinó que només tenen la finalitat d'emmarcar mínimament les reflexions posteriors.

Des del Consell d'Europa es defineix el maltractament com "Tot acte o omisió comesos contra una persona gran, en el marc de la vida familiar, pel que fa a la seva seguretat econòmica, la seva integritat física o psíquica, la seva llibertat, o que compromet greument el desenvolupament de la seva personalitat".

Com a tipus de maltractaments podem distingir els següents: el maltractament o abús físic, el sexual; l'abús emocional o psicològic; la negligència i l'exploració financera o material.

Des de la perspectiva de l'àmbit on es produeix la situació de maltractament, cal diferenciar-ne quatre tipus: domèstic, institucional, social i autonegligència.

D'acord amb les definicions de "The National Study of the Incidence of Elder Abuse in the US", el **maltractament domèstic** es defineix com qualsevol forma de maltractament envers una persona gran exercit per algú que té un lligam especial amb ella (per exemple, el marit, un germà, el fill o filla, un amic, o un cuidador en la mateixa llar de la persona gran o en la llar del cuidador).

El **maltractament institucional** fa referència a qualsevol de les formes d'abús que abans hem descrit, quan es produeixen en l'àmbit dels centres d'atenció a les persones grans (residències, centres de dia, hospitals). En aquest cas, a diferència del maltractament domèstic, la relació entre vetllador i persona gran no és de tipus familiar o afectiu, sinó que és en el marc d'una obligació legal o contractual de tenir cura i donar protecció a les persones grans.

Pel que fa al **maltractament social**, fem referència a aquelles actituds o comportaments col·lectius que assenyalàvem a la introducció, i que més que un maltractament en sentit estricte, tenen a veure amb un sentiment o valoració negativa de la vellesa i els fenòmens que hi són associats.

Finalment, l'autonegligència es produeix quan els comportaments d'una persona gran amenacen la seva pròpia salut o seguretat, quan no és capaç o no

desitja proporcionar-se l'aliment adequat, aigua, roba, abric, la higiene personal, la medicació indicada i les necessàries mesures de seguretat.

3. Factors de risc del maltractament. Mesures de prevenció i actuació

Identificar els factors de risc permet determinar les situacions en què es pot produir el maltractament i establir les mesures per prevenir-lo. Els professionals que han estudiat els maltractaments a la gent gran han definit una relació de factors de risc que fan referència al context social de la persona gran (absència de suport; situació econòmica, condicions de l'habitatge...); a la seva situació personal (estat de salut, dependència funcional i emocional, aïllament, manca de suport...) i a la del vetllador (patologia mental, toxicomania o alcoholisme, manca de formació, estrès i esgotament, situació econòmica...).

A continuació fem referència, sense ànim de ser exhaustius, a algun d'aquests factors que poden generar maltractament, acompanyant-lo de les possibles mesures per prevenir-lo i tractar-lo.

Maltractament domèstic

En el cas dels maltractaments a la llar, els que es generen en el marc de la relació entre cuidador familiar i persona gran dependent, els factors que poden generar una eventual situació de maltractament són molt complexos i, generalment, no es donen de forma aïllada, sinó que el maltractament és fruit de la combinació de diversos factors que generen una situació de conflicte convivencial o de relació familiar, que pot ser l'origen del maltractament.

Així, per exemple, les dificultats econòmiques del cuidador, una relació conflictiva de la persona gran amb qui en té cura o amb la resta de la família, les situacions d'estrès per la sobrecàrrega d'haver de compaginar l'atenció a la persona gran i la resta d'obligacions del cuidador, són factors que poden confluïr a generar una situació de maltractament, conscient o no, en alguna de les seves manifestacions.

La prevenció de les situacions de maltractament a l'entorn familiar passa per actuar sobre els factors que la generen, fonamentalment, mitjançant actuacions de suport al cuidador. Tot i que és molt difícil disposar de dades fiables sobre el maltractament a la llar, justament perquè normalment no transcendeixen l'entorn familiar, sembla que en aquest àmbit els tipus de maltractaments més freqüents serien el psicològic i per negligència; és a dir, aquells que més fàcilment podem vincular a situacions de sobrecàrrega i desbordament del cuidador, o bé a desconeixement i manca de formació específica per a l'atenció a la gent gran.

Des d'aquesta perspectiva, cal reforçar el paper dels serveis socials d'atenció domiciliària –ja assenyalàvem en l'informe monogràfic sobre atenció a la gent gran amb dependència, presentat al Parlament de Catalunya el mes de gener de 2004, que el percentatge de persones grans que reben atenció domiciliària amb cobertura pública és ínfim– perquè actuïn com a factor de descàrrega per a la persona que té cura de la persona gran.

D'altra banda, cal tenir en compte que la persona gran que pateix maltractaments –sobretot els de tipus psicològic o per negligència, que ja hem dit que són els més freqüents difícilment denunciarà aquesta situació; potser perquè moltes vegades ni tan sols n'és conscient i, en qualsevol cas, perquè la mateixa situació de dependència i la vinculació afectiva amb el cuidador actuen com a fre a l'exteriorització d'aquestes situacions. Tampoc el mateix cuidador sol ser conscient de la situació de maltractament o negligència; i quan així ho és, la mateixa dinàmica d'una atenció que el desborda i el fet que afecti l'àmbit de la intimitat familiar, farà que difícilment ho accepti i demani suport per evitar-ho.

Alhora, la protecció jurídica del domicili personal, que no permet l'accés de tercers sense consentiment dels qui hi viuen o amb autorització judicial, impedeix detectar aquestes situacions si no es compta amb la col·laboració dels afectats.

Per aquesta raó, els serveis d'atenció domiciliària han d'actuar també com a alertadors sobre possibles situacions de maltractament que, d'altra manera, difícilment transcendeixen l'entorn familiar.

En qualsevol cas, cal tenir en compte que, llevat dels casos més greus de maltractament físic, d'abandonament o d'expoli patrimonial, cal evitar culpabilitzar el cuidador familiar de la situació de maltractament, perquè les causes que el generen, malgrat que l'afecten, el transcendeixen. Dit d'una altra manera, qui assumeix l'atenció a la persona gran per raó del vincle familiar, assumeix una càrrega que altrament hauria d'assumir la societat i, per tant, ha de rebre el suport de la col·lectivitat, a través del sistema de serveis socials, per poder assumir aquesta tasca. Un sistema d'atenció domiciliària eficaç ha de servir perquè la persona gran rebi l'atenció que necessita, però també per evitar les causes que generen el maltractament i, si aquest es produeix, ha de disposar dels mitjans per reconduir-lo, amb un suport adequat al cuidador.

Maltractament institucional

En el cas del que hem anomenat maltractament institucional, és a dir, el que es produeix en centres d'atenció a les persones grans, sembla –ja hem assenyalat que els estudis en aquesta matèria són escassos i difícils de contrastar– que el perfil predominant

de maltractaments variaria amb relació a l'entorn familiar, amb una disminució de les negligències, al tractar-se d'un entorn professionalitzat, i un nombre més significatiu d'actuacions que, malgrat que no es poden qualificar com a maltractament en sentit estricte, sí que comporten vulnerar els drets de la persona gran, fonamentalment des de la perspectiva del dret a l'autonomia personal.

Així, cal ser extremadament rigorosos en el control dels ingressos en centres residencials sense el consentiment de la persona afectada. Cal garantir que la persona que està en condicions d'adoptar una decisió que afecta la seva forma de vida i la seva autonomia personal ho pugui fer de forma lliure i no condicionada. En aquest sentit, no es pot donar per suposat que el familiar que demana l'ingrés necessàriament representa la voluntat de l'afectat, malgrat que en molts casos sigui així, i cal, per tant, verificar-ho.

És cert que cal donar resposta a determinades situacions de necessitat, quan la persona gran no està en condicions de decidir per si mateixa i la situació no té encara un reconeixement legal –perquè no s'ha declarat judicialment la incapacitat–, és molt important poder garantir que les mesures que s'adoptin en aquests casos siguin en el seu interès.

Aquest rigor s'ha de fer extensiu també a l'aplicació de mesures de restricció física i farmacològica. Tot i que, certament, el fet que aquestes mesures les hagi de prescriure un facultatiu ja implica un control sobre la seva aplicació, cal pensar si cal aplicar controls addicionals o alternatius. L'autorització judicial és l'opció escollida per molts països del nostre entorn, tot i que, en el nostre cas, presenta el problema de manca d'agilitat i dèficit de recursos que afecta el conjunt de l'Administració de justícia, que en fa difícil l'aplicació, de forma sistemàtica, al control de les mesures restrictives de la llibertat, si prèviament no es dota aquesta Administració dels mitjans adequats per complir aquesta funció de garantia.

Pel que fa als maltractaments de tipus psicològic en l'àmbit institucional, cal destacar la infantilització en el tracte, la manca d'atenció personalitzada o la manca d'intimitat, sens perjudicis de casos singulars, i de ben segur molt més aïllats, d'intimidacions, agressions verbals o coaccions.

En una situació de pressió creixent de la demanada d'atenció residencial, amb uns centres que sovint treballen per sobre de la seva capacitat i amb una ràtio de personal insuficient, una atenció que tingui en compte les característiques personals de cada resident i garanteixi el respecte a la seva intimitat, esdevé una quimera que no es pot assolir només amb el voluntarisme i dedicació dels professionals que hi treballen.

En conseqüència, la prevenció d'aquestes situacions passa necessàriament per estructurar una oferta de places assistencials més flexible i amb la dotació de personal d'atenció directa adequada per donar resposta a les necessitats individuals de cada persona i el respecte a la intimitat.

L'adaptació de l'oferta de serveis per a gent gran a les necessitats reals d'aquest col·lectiu és una qüestió complexa, que requereix un esforç pressupostari significatiu, i que va més enllà de l'objecte d'aquest epígraf. Remarquem només aquí que aquest procés d'adaptació ha de ser una prioritat per als poders públics, no tan sols des de la perspectiva global de millorar l'atenció a la gent gran, sinó també per prevenir i evitar situacions com les que hem assenyalat.

Finalment, cal fer esment també a l'exercici de la funció inspectora i sancionadora de l'Administració social com a mecanismes de prevenció i resposta a les situacions de maltractament institucional. També en aquest cas hem de dir que els recursos que es destinen a exercir aquestes funcions ens semblen del tot insuficients i que la funció de garantia dels drets dels usuaris d'aquests serveis reclama una actuació inspectora més intensa i reiterada que la que es pot oferir amb els mitjans que s'hi destinen actualment.

4. La protecció jurídica en el maltractament

La resposta de l'ordenament jurídic a les situacions de maltractament requereix també una reflexió, encara que necessàriament breu en aquest context.

El dret penal tipifica com a delictes específics el maltractament, si bé exigeix que concorri el requisit "d'habitualitat". Tot i que, certament, la resposta penal ha de ser sempre l'últim recurs en l'exercici del poder punitiu de l'Estat i reservat per a les vulneracions greus, no sembla lògic que el maltractament, perquè sigui objecte de sanció penal, s'hagi de produir -i acreditar que així ha estat- de forma reiterada.

No hi ha, com en el cas de l'anomenada violència de gènere, una regulació específica protectora de les persones grans davant les situacions de maltractament. Tanmateix, la protecció jurídica davant el maltractament no ha d'articular-se només des del dret penal. Abans fèiem referència a l'exercici de la potestat d'inspecció i sanció com a mecanismes del dret administratiu per solucionar el maltractament institucional. També des del dret civil s'han articulats instruments per protegir els drets de les persones en situació de vulnerabilitat o dependència, que poden ser un instrument útil per tenir cura de la persona gran davant eventuais situacions de maltractament.

Així, el Títol VIII de la Llei 9/1998, de 15 de juliol, del Codi de família, regula les obligacions d'aliments

entre parents. Tot i que aquesta regulació té, òbviament, un abast més ampli, s'ha de considerar també com un recurs a utilitzar davant de situacions de vulnerabilitat i desatenció de persones grans. Tanmateix, cal valorar la possibilitat de modificar aquesta previsió legal, en el sentit de reforçar la legitimació de l'Administració per reclamar el compliment de l'obligació d'aliments quan la persona gran és assistida pel sistema de serveis socials.

Cal tenir en compte, d'altra banda, que l'obligació dels familiars de la persona gran de participar en el finançament dels serveis que reben, emparada en l'obligació civil d'aliments, comporta que si aquest familiars no s'hi comprometen, la persona gran es pot quedar sense el servei. Per evitar aquestes situacions, cal que l'Administració pugui reclamar directament del familiar la part del cost del servei que li pertoca pagar, sense que un compromís exprés en aquest sentit sigui una condició prèvia a la prestació. Facultar expressament l'Administració que presta el servei per exercir l'acció per reclamar el compliment de l'obligació d'aliments afavoriria aquest plantejament.

D'altra banda, la regulació de la incapacitació, creada per protegir la persona que no es pot governar per si mateixa, preveu que, una vegada declarada judicialment la incapacitat, s'ha de nomenar un tutor o curador que vetlli per la protecció personal i patrimonial de l'incapaç. Aquesta figura jurídica té una especial importància en el col·lectiu de gent gran, ja que, amb l'augment de l'esperança de vida, s'ha incrementat també la incidència de malalties neurodegeneratives i, per tant, els casos de persones grans que no estan en condicions de decidir per si mateixes són cada vegada més freqüents.

Sovint es planteja la paradoxa que, tot i que la persona gran pateix una malaltia que li impedeix governar la seva vida, a la pràctica ningú està jurídicament legitimat per prendre decisions en nom seu mentre no sigui declarada judicialment com a incapaç. Aquesta situació, que pot ser un problema relatiu si la persona té referents familiars directes que puguin atendre les seves necessitats i defensar els seus interessos, pot generar casos d'autèntic abandonament i desprotecció quan es tracta de persones soles que no tenen familiars directes que en tinguin cura. El temps que es triga en detectar la situació, instar-ne la incapacitació, que aquesta es declari i que es nomeni un tutor, pot superar fàcilment els dos anys i mig. I durant tot aquest temps no hi ha ningú legitimat per vetllar directament per la protecció d'aquesta persona, sens perjudici de les mesures que pugui acordar l'autoritat judicial, una vegada iniciat el procediment.

En aquest sentit, l'adopció de mesures cautelars de protecció -principalment, el nomenament d'un defensor judicial que tingui cura de la persona fins

que es nomena tutor o curador- corregiria aquesta situació, una vegada iniciat el procediment.

Pel que fa a la desprotecció que es produeix durant el període que va des del detecció de la situació d'incapacitat fins que s'inicia el procediment, una opció per evitar-la seria la designació d'un guardador de fet, que es fes càrrec d'instar el procediment d'incapacitació i assumir la protecció de la persona gran fins que es designi un defensor judicial. Aquesta possibilitat s'hauria d'articular des del mateix sistema de serveis socials, de manera que es pugui designar un guardador de fet des del moment en què es detecta la necessitat, sense perjudici de comunicar-ho a l'autoritat judicial o al Ministeri Fiscal. Aquesta possibilitat s'ha previst expressament per al cas de la persona que ingressa en un centre residencial per a gent gran, ja que l'article 7.3 del Decret 284/1996, de 23 juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials, en la redacció que ha donat a aquest precepte l'article 2 del Decret 176/2000, de 15 de maig, preveu que, per a determinats supòsits, el director tècnic del centre assumeix la guarda de fet de la persona ingressada. No hi ha, però, una previsió equivalent per a persones grans amb incapacitat no declarada quan no és procedent, o no és factible l'ingrés en una residència.

Articular una guarda de fet des del sistema de serveis socials en aquests casos és, certament, més complex, perquè no hi ha un marc institucional de referència. Ara bé, es tracta de situacions de desemparament a les quals cal pensar la forma de donar-hi resposta. Una opció seria atribuir la guarda de fet a entitats tutelars, que ja exerceixen aquesta funció en altres supòsits, tot i que ens consta que aquestes entitats exerceixen les seves funcions de tutela i protecció al límit de la seva capacitat, i això fa difícil que puguin assumir aquest paper de forma generalitzada.

Finalment, des de la perspectiva d'oferir a la persona gran que viu sola un entorn més protegit davant d'eventuals maltractaments, cal fer referència també a les situacions convivencials d'ajuda mútua i l'acolliment de persones grans, com a figures creades expressament per afavorir les persones grans soles en situació de vulnerabilitat. Tanmateix, malgrat el temps que fa que es va regular aquesta possibilitat, el cert és que es tracta d'una pràctica encara poc estesa en la nostra societat, que caldria promoure des de l'Administració social, en la mesura que pot contribuir a evitar situacions de desprotecció a les persones grans.

5. Valoració final

Així com els maltractaments als infants i a les dones tenen un ampli ressò als mitjans de comunicació i hi ha una notable consciència social sobre l'abast del problema i la necessitat de lluitar-hi en contra, en el cas del maltractament a les persones grans és un fenomen molt menys conegut i, fins i tot, en alguns casos ocult a l'àmbit de les relacions familiars, com passava ara no fa tants anys amb la violència de gènere.

De maltractaments n'hi ha de molts tipus i de diferents intensitats –en els apartats precedents hem intentat definir els més rellevants– que van des de les més greus, que han de tenir necessàriament una resposta en forma de sanció –penal o administrativa– fins a formes menys intenses o més subtils, i també més difícils de detectar, en què la resposta probablement ha de ser de més de tipus preventiu o de tractament del conflicte que l'ha generat. Tot ells tenen, però, una especial incidència perquè afecten un col·lectiu de persones que sovint es troben en una situació d'especial vulnerabilitat o de dependència que els impedeix afrontar per si mateixos aquestes situacions.

Abordem, per tant, en aquest epígraf, un problema complex i encara poc conegut, tot i que cada vegada són més els professionals que, des de diferents disciplines, esmercen temps i esforços en definir estratègies per solucionar-lo.

En qualsevol cas, l'objecte d'aquestes reflexions és només contribuir a donar a conèixer i fomentar el debat –en el qual ha de participar, ineludiblement, el col·lectiu de gent gran– sobre una qüestió a la qual fins ara no se li ha dedicat prou atenció, i també ajudar a corregir una mancança que coincideixen a assenyalar tots els qui hi han treballat: sensibilitzar la societat davant una realitat que, més enllà del seu abast quantitatiu –les estimacions sobre el grau de prevalença dels maltractaments a gent gran són difícils de contrastar– vulnera greument els drets de la gent gran i que cal corregir. La presentació de l'informe anual del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya és, sens dubte, una bona oportunitat per complir aquest objectiu.

Aquest treball és una primera aproximació a aquest tema, poc estudiat i poc conegut, i el Síndic de Greuges pretén aprofundir el seu coneixement a través d'un informe que elaborarem el llarg del 2005.

8. TREBALL I PENSIONS

8.1. Treball i Pensions

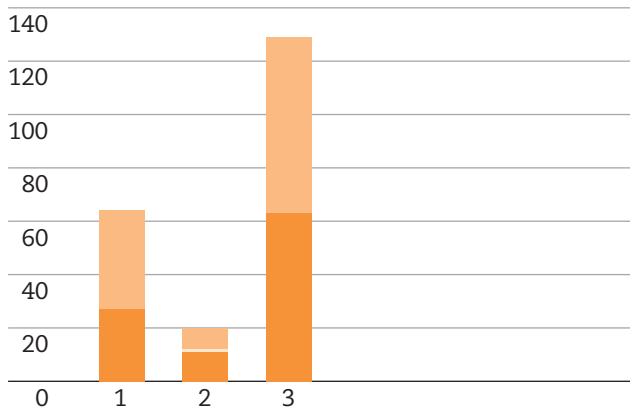
1. Introducció
2. Limitacions del dret al treball, prestacions socials i prejubilació
3. Persones amb dificultats d'inserció laboral i empresers d'inserció sociolaboral
4. Treball i conciliació amb vida familiar
5. Riscos psicosocials. Assetjament moral i drets fonamentals

8.2. Seguretat social i pensions especials

1. Introducció
2. Les minses pensions de viduïtat. Vincle matrimonial i mestresses de casa
3. Les dificultats en l'accés a les prestacions
4. Pensions especials d'amnistia

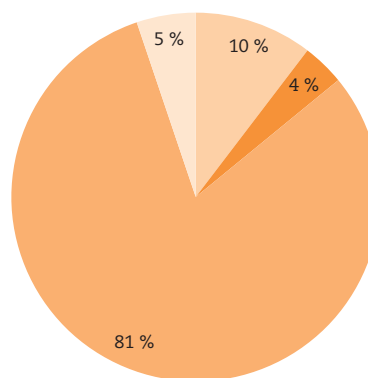
Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	AO	C	Total
1 Treball	27	-	37	64
2 Pensions Especials	11	1	8	20
3 Seguretat Social	63	-	66	129
TOTAL	101	1	111	213



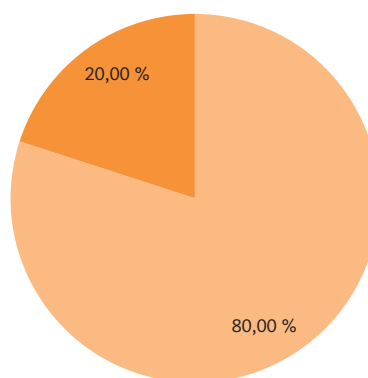
Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Q	AO	Total
■ Pendent de resposta a la petició d'informació³	14	-	14
■ Pendent de resposta a les consideracions del Síndic	4	1	5
■ Expedients tancats	109	-	109
Actuació correcta de l'Administració	24	-	24
Administració accepta	4	-	4
Administració accepta parcialment	1	-	1
Tramesa al Defensor	80	-	80
■ No admesos⁴	7	-	7
TOTAL	134	1	135



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic del 2004

	Percentatge
■ Administració accepta	80,00%
■ Administració accepta parcialment	20,00%
TOTAL	100,00%



¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

8.1. Treball i pensions

1. Introducció

Abordem en aquesta secció la problemàtica observada en les queixes sobre el dret al treball, les relacions laborals i la protecció contra l'atur, amb les diverses prestacions i subsidis a través de la gestió de les entitats corresponents gestores.

Les relacions laborals, així com també els conflictes entre empreses i treballadors evidenciats a les queixes, han fet que el Síndic orientés de manera immediata els afectats, a fi de satisfer els seus drets. Ara bé, en la majoria de casos, les competències atribuïdes al Síndic no han permès admetre a tràmit les queixes, ja que es tractava de relacions juridicoprivades, les quals són susceptibles de la intervenció judicial social, o bé de denúncia davant la Inspecció de Treball i Seguretat Social, amb motiu de possibles infraccions o sancions tipificades en la corresponent normativa i, especialment, en el Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost.

Enguany, s'han continuat rebent queixes de ciutadans majors de quaranta-cinc anys, en atur i amb dificultats de reinserció al mercat de treball, que continuen necessitant suport i més ajudes de les administracions. Tampoc no s'ha resolt l'ocupació de persones amb risc de marginació, ni els problemes d'inserció dels discapacitats, tot i les bonificacions que tenen les empreses per contractar-ne. Se segueixen incomplint les obligacions legals de reserva que tenen les empreses i administracions públiques, i no s'han produït avenços en aquest aspecte, tot i la regulació de les mesures alternatives a l'esmentat compliment de la quota de reserva del 2% a favor dels treballadors disminuïts, que es van regular amb el Reial decret 27/2000, de 14 de gener, i el Decret 246/2000, de 24 de juliol, del Departament de Treball, davant la constatació de l'incompliment de l'aplicació de l'esmentada reserva.

La precarietat laboral, amb una contractació temporal excessiva, l'escàs ús de la contractació a temps parcial i la dificultosa conciliació de la vida familiar i laboral, no ajuden a rebaixar la taxa d'atur, ni a fer que les dones, sobretot, puguin compatibilitzar el treball amb la maternitat.

La taxa de temporalitat continua essent molt elevada i superior a la mitjana europea, la qual cosa afecta dones i joves i, a més d'ignorar els drets de les afectades i afectats a una estabilitat en el treball, incideix en la precarització, en la formació i qualificació professionals, en la pèrdua de competitivitat de les empreses i, sobretot, en la sinistralitat laboral, sobre la qual hem rebut queixes de l'àmbit psico-social.

La protecció de la salut en el treball i la prevenció de riscos laborals s'han manifestat enguany en algunes queixes d'assetjament en el treball, amb motiu de baixes psicosocials i d'una protecció dels treballadors inadequada, per manca d'una regulació específica d'aquesta conducta.

La reforma de la Llei de prevenció de riscos laborals, ara fa un any, amb la Llei 54/2003, de 12 de desembre, ha volgut corregir i potenciar el sistema de gestió empresarial de la prevenció, a fi de garantir el compliment real i efectiu de les obligacions preventives i combatre la sinistralitat laboral, objecte de preocupació del Síndic en diversos informes al Parlament (vegeu BOPC núm. 409, de 26 de març de 2003, pàg. 124 a 127). Així mateix, un dels objectius del Departament de Treball i Indústria per a l'any 2005 és el de reforçar els programes de seguretat i salut en el treball i la prevenció de riscos.

El consens polític assolit en la regulació legal de les empreses d'inserció laboral i dels drets de les persones en situació de risc d'exclusió, recomanat pel Síndic l'any 1997 (vegeu BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998, pàg. 21628 i 21629), es traduí amb la publicació de la Llei 27/2002, de 20 de desembre, sobre mesures legislatives per regular les empreses d'inserció sociolaboral. Això no obstant, després del temps transcorregut des de la seva publicació, la manca de desplegament de la llei, de les mesures de foment i de desenvolupament dels programes d'ajuts per a aquestes empreses han motivat el Síndic a suggerir-ne el desplegament i a prendre les mesures adients per tal que es compleixi la llei.

2. Limitacions del dret al treball, prestacions socials i jubilació

S'han presentat diverses queixes al Síndic en què es fan consideracions sobre la jubilació, la qual afecta moltes persones de cinquanta anys o més, que es troben expulsades del mercat de treball i passen a percebre les prestacions contributives o assistencials corresponents, tant d'atur com de jubilació.

Certament, tot i el reconeixement del dret al treball, previst a la Constitució Espanyola com un dret bàsic de tots els espanyols, cosa que implica l'obligació dels poders públics de realitzar una política orientada a la plena ocupació i, en el cas de desocupació, amb garanties assistencials suficients, les queixes reflecteixen que persisteix la fràgil situació del mercat de treball, amb una taxa important de contractació temporal dels joves, les dificultats de reinserció i d'accés de determinats col·lectius, com el dels més grans de 45 anys, i així mateix les minses ajudes assistencials en cas de no trobar feina.

Els demandants d'ocupació també denuncien que, a partir dels cinquanta anys, no tenen l'ajuda i protec-

ció suficient dels serveis de col·locació per poder trobar una feina digna o una prestació social que cobreixi les situacions de necessitat.

Per això, el Síndic ha denunciat als poders públics, en diferents ocasions, la manca de mesures per combatre l'atur estructural d'aquest col·lectiu. Els diferents suggeriments i recomanacions del Síndic han estat acceptats parcialment pels poders públics, els quals han articulats diverses mesures per millorar les condicions d'aquest col·lectiu amb dificultats d'inserció al mercat de treball. Així, doncs, s'han anat prorrogant les polítiques d'inserció laboral dels treballadors desocupats de llarga durada de més de quaranta-cinc anys amb la renda activa d'inserció, a la qual l'Institut Nacional d'Ocupació reconeix el dret, combinant mesures d'ocupació actives amb la percepció d'una renda els requisits de la qual per accedir-hi es fixen per diversos reglaments, entre altres, el Reial decret 945/2003, de 18 de juliol.

Altrament, s'ha continuat reglamentant diversos programes ocupacionals, i el Síndic n'ha recomanat la millora amb diverses polítiques actives d'ocupació, com ara el foment i la formació ocupacional i d'intermediació en el mercat de treball, competència de la Generalitat de Catalunya, i amb un millor aprofitament del Servei d'Ocupació de Catalunya, el qual fou reestructurat amb el Decret 69/2004, de 20 de gener, i que esperem que d'ara endavant serà més eficaç.

També, pel que fa a les polítiques passives, s'han mantingut els subsidis per desocupació de l'Institut Nacional d'Ocupació dels majors de cinquanta-dos anys, els quals, tot i ser minsos (el 75% del salari mínim), han anat millorant-se, almenys en l'accés, en el sentit que abans es concedien a partir dels cinquanta-cinc anys i només es podien percebre fins als seixanta, mentre que ara es poden percebre des dels cinquanta-dos anys fins als seixanta-cinc, i els beneficiaris també es poden jubilar anticipadament als seixanta anys, sense exigir-los d'haver cotitzat al mutualisme laboral abans de 1967.

Això no obstant, el nostre sistema contributiu de seguretat social és de repartiment i, tot i que amb els Pactes de Toledo s'ha intentat millorar, ha estat per salvar-lo econòmicament: s'hi han establert més restriccions per als seus beneficiaris i s'han ampliat els períodes de cotització, tant per percebre les pensions com per calcular-ne les bases reguladores.

D'altra banda, d'algunes queixes es despenia la problemàtica i preocupació dels treballadors de les petites empreses i el greuge comparatiu amb els treballadors de grans empreses, multinacionals o no. Els treballadors d'aquestes darreres poden tenir més avantatges per jubilar-se anticipadament, en el sentit de poder percebre indemnitzacions importants

amb un tant alçat, o amb pagaments mensuals fins a l'edat de la jubilació.

La preocupació per la situació d'aquests treballadors, tot i que real, s'escapa, al nostre entendre, d'una presumpta discriminació, ja que, per altra banda, el nostre legislador, seguint la Constitució Espanyola i el principi d'igualtat, ha regulat el dret al treball i les relacions jurícolaborals. En algunes ocasions, s'han tingut en compte les situacions denunciades pels afectats i s'han establert règims diferents per a les no-readmissions de treballadors acomiadats a les empreses de menys de vint-i-cinc treballadors, i s'ha declarat que aquesta mesura no era inconstitucional (STC 6/1984, de 24 de gener), tot i confrontar-se amb el dret a la llibertat d'empresa dins el marc de l'economia de mercat.

Tot i advertir els treballadors de les garanties judicials que els permeten reaccionar contra la possible vulneració dels seus drets, se'ls orientà sobre les màximes garanties establertes pel legislador, tant substantives com processals, pel que fa als drets fonamentals, basades en els principis de preferència i sumarietat i, si s'escau, per mitjà del recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional. Per tant, la possible vulneració sorgida en l'àmbit de les relacions de treball s'ha de buscar en la protecció davant dels òrgans de la jurisdicció social i pels procediments comuns regulats per la Llei de procediment laboral (Reial decret legislatiu 2/1995, de 7 d'abril, d'aprovació del seu text refós), la qual preveu la tutela de qualsevol dret fonamental vulnerat en el treball.

Així mateix, quant al tractament legal dels possibles expedients de regulació d'ocupació, en les regulacions jurídiques del contracte de treball o en les conseqüències de la possible rescissió, tot treballador té els mateixos drets, reconeguts a la Constitució Espanyola i a l'article 4 de l'Estatut dels treballadors, malgrat els avantatges naturals dels que treballen en grans empreses, els quals tenen un poder de pressió i de negociació superior.

En cas d'insolvència, suspensió de pagaments o fallida de l'empresa, el Fons de Garantia Salarial, organisme autònom dependent del Ministeri de Treball i Afers Socials, abona als treballadors, fins a un determinat límit, l'import dels salaris deixats de percebre, sempre que s'hagin reconegut així en una resolució administrativa o judicial, independentment del tipus d'empresa i de la quantitat de treballadors.

Altrament, malgrat que la legislació vigent pot canviar i millorar, aquesta s'ajusta i adequa a les directives 129 i 207 del Consell de les Comunitats Europees, sobre aproximació de les legislacions dels estats membres, pel que fa a acomiadaments col·lectius i en cas d'insolvència de l'empresari, respectivament.

D'altra banda, pel que fa a la jubilació, el Síndic considera positiva la nova regulació de la jubilació gradual i flexible (Reial decret 16/2001, de 27 de desembre, desplegat pel Reial decret 1132/2002, de 31 d'octubre), la qual resolgué alguns problemes denunciats per la Institució sobre jubilacions anticipades, coeficients reductors, revisions d'incapacitat i beneficiaris del subsidi de desocupació, del qual hem citat la millora qualitativa.

Enguany, una sentència del Tribunal Suprem ha unificat la doctrina sobre el dret dels treballadors a no jubilar-se als seixanta-cinc anys, i ha declarat que els convenis col·lectius no poden fixar l'edat de jubilació forçosa. Així, s'invocà que la limitació del dret al treball pertany a l'àmbit de reserva de llei establerta a l'article 53.1 de la Constitució Espanyola, la qual disposa el dret al treball i el deure de treballar i el dret a la negociació col·lectiva. De la conjugació de tots dos drets ha de prevaler el primer sobre el segon, ja que en virtut del principi d'igualtat i no discriminació de l'article 14 i no havent-hi, després de la reforma laboral de l'any 2001 (Llei 12/2001, de 9 de juliol que derogà la disposició addicional desena de l'Estatut dels Treballadors), cap norma amb rang de llei que autoritzi, per raons justificades i raonables, la limitació del dret al treball, s'entén que aquest ha de prevaler. En definitiva, un cop derogada la norma legal que autoritzava, en la negociació col·lectiva, la jubilació forçosa com a instrument de polítiques d'ocupació (disposició addicional desena), els convenis col·lectius no poden establir limitacions a l'esmentat dret i queden sense el marc que els habilita per fer-ho.

Això no obstant, i fent nostra la preocupació dels afectats, el Síndic ha de continuar insistint que es promogui la millora del sistema de protecció social, i ha pres bona nota de les consideracions que han de servir per continuar denunciant les mancances advertides, i que persisteixen en el nostre sistema de protecció social i per continuar millorant el règim de prestacions del nostre país, amb el consens de tots els agents socials.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
3049/04	Suspensió del subsidi per desocupació dels majors de cinquanta-dos anys per no acreditar els recursos econòmics
3345/04	Disconformitat amb les prejubilacions i les corresponents prestacions socials
1457/04	Denegació d'ajudes a la formació contínua per part del Ministeri de Treball i Afers Socials
3151/04	Denegació del subsidi d'atur i reintegrament de la percepció de la prestació per superació del 75% del salari mínim interprofessional i no tenir càrregues familiars

3. Persones amb dificultats d'inserció laboral i empreses d'inserció sociolaboral

Protegir les situacions d'exclusió és tasca dels poders públics, i les persones amb dificultats d'inserció laboral són un col·lectiu creditor de la tutela de l'Administració.

Les polítiques d'ocupació han de fomentar la integració de les persones amb dificultats d'accés al mercat de treball, i així ho reconegué la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, d'acord amb els compromisos assumits en l'àmbit de la Unió Europea.

Tot i la preocupació de l'Administració, com és el cas de Catalunya amb l'Ordre 349/2004, de 29 de setembre, del Departament de Treball i Indústria, per la qual s'aproven les bases reguladores que han de regir el programa d'inserció laboral de persones amb disminució i persones amb dificultats d'inserció laboral, en què es fixen els col·lectius de persones afectades, els tipus d'accions subvencionables i els beneficiaris de les subvencions, els nostres legisladors es plantejaren la necessitat de reconèixer, emparar i potenciar aquelles iniciatives i empreses que combinen la lògica empresarial amb les metodologies que fan possible la inclusió dels exclosos socials en els processos de reinserció laboral en les empreses. El Síndic va advertir l'any 1997 sobre aquesta necessitat (vegeu BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998, pàg. 21628 i 21629) i no fou fins a la publicació de la Llei 27/2002, de 20 de desembre, sobre mesures legislatives per regular les empreses d'inserció sociolaboral, que es va materialitzar el seu marc legal i se'n possibilità el desenvolupament.

El preàmbul de la Llei ja reconeix que les actuacions d'aquestes empreses necessiten instruments públics que compensin els superiors costos i dificultats que exigeix ocupar persones amb problemes evidents d'exclusió social. Per això, es defineixen en la llei les característiques que ha de tenir una persona jurídica per ser considerada empresa d'inserció, en regula les activitats en els processos d'inserció i les persones destinatàries, fixa les mesures de foment i les ajudes que tenen per objecte la promoció de l'ocupació de les persones en situació de greu risc d'exclusió, mitjançant el suport a la creació i el manteniment d'aquestes empreses, per tal que puguin complir la seva funció social i que incentivin la contractació d'aquest col·lectiu en el mercat de treball ordinari. De manera específica, la Llei indica que s'han de desenvolupar programes d'ajut per a diverses actuacions fixades a l'article 14.

Enguany, l'Associació Coordinadora Catalana d'Empreses d'Inserció s'adreçà al Síndic i reivindicà la incorporació i la dotació pressupostària de les mesures de foment de la inserció sociolaboral, a través de les empreses d'inserció, en el procés d'elaboració

dels pressupostos del Govern de la Generalitat per al 2005 (vegeu queixa número 4588/04).

L'interessat, en representació de l'associació, es queixava que, després de quasi dos anys de la publicació de la Llei 27/2002, no s'han previst les mesures de foment per mantenir les empreses d'inserció, per tal que puguin complir la seva funció social. No s'han desenvolupat tampoc els programes d'ajut per oferir a les empreses d'inserció allò que disposa l'article 14 de l'esmentada Llei.

Per això, i com sigui que la Llei reconeix el foment i els ajuts necessaris per a aquestes empreses i que les seves actuacions "necessiten instruments públics que compensin els més grans costos i dificultats que ocupar persones amb problemes evidents d'exclusió social suposa per a les empreses", el Síndic suggerí al Departament de Treball i Indústria que, en cas de no haver-se desplegat el foment i els ajuts esmentats, donés les ordres oportunes perquè s'estudiés la possibilitat de donar-ne trasllat al Govern de la Generalitat, a fi d'establir les mesures i desenvolupar els programes d'ajuts previstos a l'article 14 de la Llei, per tal que siguin efectives i reals les iniciatives d'aquestes empreses i, en definitiva, afavorir la inserció laboral i integració social dels col·lectius més desvalguts. Aquest suggeriment resta en estudi en l'esmentat Departament (vegeu queixa número 1990/04).

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1990/04	Presumpta discriminació en l'accés al treball per patir una determinada malaltia
4588/04	Denúncia de la manca de desplegament de les mesures de foment i dels programes d'ajuts a les empreses d'inserció

4. Treball i conciliació amb la vida familiar

A conseqüència de la incorporació de la dona al mercat de treball es va aprovar la Llei 39/1999, de 5 de novembre, per promoure la conciliació de la vida familiar i laboral de les persones treballadores. Es configurà així un sistema d'acord amb les noves relacions socials i un nou model de cooperació i responsabilitats que els poders públics han d'anar fent efectiu en compliment dels mandats previstos als articles 9, 14 i 39 de la Constitució Espanyola.

S'han introduït importants modificacions a la Llei de l'estatut dels treballadors, a la Llei de seguretat social, de procediment laboral i de prevenció de riscos laborals, sobre permisos retribuïts amb motiu de mort, accident o malaltia greu o hospitalització de parents (vegeu queixa número 3970/04). Es modificà la reducció de jornada per motius familiars. S'introdüïren modificacions en la suspensió del contracte

per maternitat, risc durant l'embaràs, adopció i acolliment, així com també l'excedència per tenir cura de familiars, i s'ampliaren els drets a la suspensió amb reserva de lloc de treball, en el supòsit de part, adopció i acolliment, i es garantí millor la relació laboral durant l'embaràs o l'exercici del dret als permisos o excedències. Tot plegat, modificacions que acollien alguns dels nostres suggeriments, mitjançant el Defensor del Poble, al Ministeri de Treball i Afers Socials (vegeu BOPC núm. 266 de 20 de març de 1998, pàg. 21634 i 21635).

Això no obstant, algunes queixes rebudes demostren que la Llei ha estat ineficaç, almenys en la seva finalitat d'incorporar la dona al mercat de treball, ja que no ofereix garanties suficients per fer que la maternitat deixi de ser obstacle i sigui compatible amb el treball.

La manca de serveis i polítiques assistencials a la maternitat, de retribució de l'excedència i d'un dret propi dels pares als permisos o excedències de paternitat fa necessària, de nou, una modificació legal que inclogui millores en la Llei de la seguretat social i en l'Estatut dels treballadors per afavorir els drets dels pares als permisos de maternitat o paternitat, millorar i corregir les restriccions actuals, amb requisits excessivament rigorosos per accedir-hi, com la cotització de cent vuitanta dies dins dels cinc anys anteriors al part, en cas de la prestació de maternitat, o l'exigència de situació d'alta, quan la dona es trobi en atur, entre altres restriccions que no s'adiuen amb la protecció de la vida familiar i laboral reclamada en altres queixes (vegeu queixes números 3970/04 i 4362/04).

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
3970/04	Denúncia de la poca flexibilitat horària en el treball, per fer-lo compatible amb la vida familiar
4362/04	Dificultats per obtenir el permís de maternitat

5. Riscos psicosocials. Assetjament moral i drets fonamentals

S'han de prevenir els problemes de salut en el treball, i s'ha d'evitar l'alta sinistralitat i l'elevat índex de mortalitat. Per això, cal continuar desenvolupant les polítiques de seguretat i salut, d'acord amb les modificacions operades en la Llei de prevenció de riscos laborals (LPRL), però, sobretot, s'han de corregir les desigualtats en salut laboral derivades del tipus de treball i dels factors psicosocials, a fi de reduir els factors de risc.

La reforma normativa implantada ara fa un any, amb la Llei 54/2003, de 12 de desembre, reforma del marc

normatiu de la prevenció de riscos laborals, i el Reial decret 171/2004, de 30 de gener, que la desenvolupa, han introduït nous instruments de gestió que permetran millorar la conscienciació que no hi hagué amb la regulació anterior. S'ha millorat, per tant, la integració de la prevenció en el sistema de gestió de les empreses, amb el foment de la cultura preventiva i mitjançant un pla de prevenció obligatori. Aquest pla, vigent des del juny passat per a totes les empreses, ha de tenir en compte l'estructura organitzativa, les responsabilitats, funcions, processos i els recursos necessaris per portar a terme l'acció esmentada. En el cas que l'empresa no hagi formalitzat el pla o no el tingui adequat a la nova legalitat, pot ser objecte de sanció administrativa des del 14 de juny passat, la qual cosa no passava amb la regulació que establia el Reial decret 39/1997, de 17 de gener, que aprovà el Reglament dels serveis de prevenció de riscos laborals, que ja regulava l'acció de l'empresa en matèria de prevenció i la implantació de l'esmentat pla de prevenció.

La millora del control i vigilància del compliment de la normativa, a través de la reforma de la Llei d'infraaccions i sancions de l'ordre social (LISOS), i el reforç de les funcions de la Inspecció de Treball i Seguretat Social han estat, també, objecte de l'esmentada reforma.

Esperem, doncs, que la modificació de les lles esmentades assolixi els seus objectius, que no són altres que combatre la sinistralitat, fomentar la cultura preventiva, reforçar la integració de la prevenció en el sistema de gestió de l'empresa i adequar la normativa a la nova organització empresarial de subcontractes.

Aquesta prevenció també s'hauria de produir en els casos d'assetjament moral o *mobbing*, objecte de diverses queixes, atès el buit legal denunciat i reiterat pel Síndic en diversos informes al Parlament, el qual impedeix la protecció dels afectats (vegeu queixes número 1087/04).

Les queixes esmentades han motivat el Síndic a orientar els ciutadans que han sofert assetjament moral en el treball a adreçar-se als comitès de seguretat i salut o delegats de prevenció de l'empresa on treballaven i informar-los, denunciar-ho a la Inspecció de Treball i Seguretat Social, i endegar, si és el cas, les vies judicials penal, civil i social, així com també el procés de reclamació i protecció de drets fonamentals.

Amb motiu de les baixes psicosocials en el treball, el Síndic ha de reiterar les recomanacions adreçades al Ministeri de Treball i Afers Socials, a través del Defensor del Poble, sobre la modificació i adequació del quadre de malalties professionals regulat pel preconstitucional Reial decret 1995/1978, de 12 de maig,

el qual ha quedat obsolet en la definició i regulació de les causes patològiques derivades de malalties professionals, ja que només preveu les malalties professionals originades per alguns agents físics i químics, però no les psicològiques, tot i que puguin ser concretes a conseqüència de les patologies derivades de pràctiques abusives en el treball.

Per tant, la salut mental dels treballadors i la problemàtica que pot afectar el seu benestar psíquic s'han d'integrar en la promoció de la salut dels treballadors, ja que l'assetjament moral en el treball encara no es té prou en compte en les avaluacions de riscos laborals ni és considerat, suficientment, un factor de risc.

L'augment considerable de les baixes laborals per motius psicològics, presumptament derivades del treball, que són considerades baixes derivades de malaltia comuna i no de contingència professional, ens ha de fer veure la necessitat que s'estudiï la conveniència d'analitzar les causes de les malalties i de les baixes, a fi de poder reconèixer els riscos psicosocials que comporten i considerar malaltia professional la patologia derivada de l'assetjament moral en el treball, entre d'altres.

Per això, el Síndic insisteix en continuar avançant en la prevenció integral de la salut en el treball, com a dret de tot ciutadà, i reduir les taxes de morbiditat i mortalitat en el treball.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
------	----------

1087/04	Denúncia d'assetjament moral en el treball
---------	--

Seguiment d'expedients d'exercicis anteriors

Queixa 2734/03

Pagament de cursos de formació ocupacional

De l'informe rebut del Departament de Treball es desprèn que s'han liquidat els deutes de formació ocupacional corresponents als anys 2000, 2001 i 2002, i que únicament queden pendents de pagament els atorgats durant l'any 2003 a una determinada entitat. Atès que s'acceptaren els nostres suggeriments, vam comunicar el tancament de les nostres actuacions i suggerirem l'agilitació de les accions de formació ocupacional atorgades durant 2003 i pendents de pagament

8.2. Seguretat social i pensions especials

1. Introducció

El motiu principal de les queixes és, en la majoria dels casos, la minsa quantia de les prestacions eco-

nòmiques que reben els ciutadans de les pensions de la seguretat social.

Com cada any, insistim en una gestió notable de l'entitat gestora de l'Institut Nacional de la Seguretat Social, la qual, però, no pot obviar el descontentament dels pensionistes amb les pensions mínimes, ni respecte a la regulació dels drets a les prestacions i de les contingències, amb una normativa preconstitucional poc adequada a la realitat social del moment i que no s'adiu amb els principis rectoris de la política social i econòmica prevista a la Constitució Espanyola.

Tot i la revaloració de les pensions de la seguretat social prevista a l'article 48 del text refós de la Llei de seguretat social (Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, en la redacció aprovada per la Llei 24/1997, de 15 de juny, de consolidació i racionalització del sistema), per no perdre el seu poder adquisitiu i per raó dels compromisos del govern per millorar les quanties de les pensions mínimes per damunt de la revaloració general, s'ha evidenciat el descontentament de tots els pensionistes, en no resoldre's, al nostre entendre, la suficiència econòmica de la gent gran prevista a l'article 50 de la Constitució Espanyola, mitjançant pensions adequades i actualitzades periòdicament.

La millora de les prestacions del règim especial dels treballadors per compte propi o autònoms s'ha reflectit, enguany, en l'absència de queixes d'aquest col·lectiu, la problemàtica del qual, per limitacions en l'acció protectora, havia motivat el Síndic a recordar, en diverses ocasions, l'homogeneïtzació de les prestacions dels diferents règims del sistema de seguretat social i havia estat objecte de múltiples queixes. Tot i que la majoria de les millores que afecten les prestacions de l'esmentat règim especial no tenen caràcter retroactiu, no hem rebut, tampoc, queixes en aquest sentit.

La Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2005 fixa els criteris de revaloració de les pensions, i el Reial decret 2350/2004, de 23 de desembre, estableix el límit mensual de les pensions en 2.159,12 euros, o bé 30.227,68 euros, de màxim, en còmput anual. S'hi fixa, també, entre altres coses, la quantia de les pensions no contributives (jubilació i invalidesa) en 4.043,03 euros anuals, les pensions de l'extingida assegurança de vellesa i invalidesa (SOVI) en 4.384,94 euros, en còmput anual i, finalment, es fixen les pensions mínimes de jubilació, invalidesa i viduitat dels pensionistes majors de 65 anys en 6.141,94 euros l'any, o bé 438,71/mes per catorze pagues.

Alguns dels perceptors de les esmentades pensions són els ciutadans que presenten les queixes, en les quals denuncien l'augment dels preus del gasoil i de

determinats productes i serveis, molt per damunt del percentatge de l'augment de la seva pensió; jubilats anticipadament que reclamen poder recuperar els coeficients reductors perduts amb l'anticipació de la jubilació; la denegació de complements de mínims per a les pensions, del complement assistencial de la Generalitat; o bé, el càlcul de la base reguladora de les pensions o la impossibilitat de cotització de les mestresses de casa.

La gestió de les pensions contributives de la seguretat social continua atribuïda a l'entitat gestora de l'Institut Nacional de la Seguretat Social, per la qual cosa hem hagut de coordinar la nostra actuació amb el Defensor del Poble, amb el qual hem col·laborat.

Finalment, fem referència a l'actuació del Síndic en relació amb els beneficis i indemnitzacions dels ciutadans que van patir privació de llibertat i recordem el problema no resolt dels ciutadans que van patir un accident, abans de l'any 1985, mentre complien el servei militar, els quals no han pogut acollir-se a les prestacions ni ingressar en el cos de mutilats.

2. Les minses pensions de viduitat. Víncl matrimonial i mestresses de casa

La normativa de mort i supervivència continua regulada per reglaments preconstitucionals (Ordre de 13 de febrer de 1967) i els requisits per accedir a les pensions, tot i haver-se modificat els darrers anys, continuen essent massa rigorosos, la qual cosa impedeix que totes les persones vídues puguin accedir-hi. Se segueix exigint, però, el víncl matrimonial, que continua essent un obstacle per a les unions estables de fet, les quals no tenen dret a la pensió de viduitat.

Si bé el Reial decret 1465/2001, de 27 de desembre, en modificà el règim jurídic i n'incrementà la base reguladora –la qual ha passat d'un percentatge del 45% al 52% actual, i pot arribar al 70% en determinats supòsits–, entre d'altres modificacions, com la no-extinció de la pensió per contreure nou matrimoni, amb determinades limitacions, cal continuar millorant i augmentant el percentatge de les prestacions, per adequar-les a l'article 41 de la Constitució Espanyola, perquè així ho reclamen i evidencien la majoria de les queixes que ha rebut enguany el Síndic.

La problemàtica principal ha estat motivada per les vídues que perceben pensions de l'extingida assegurança de vellesa i invalidesa (SOVI), les quals sol·liciten que aquesta pensió pugui ser compatible amb qualsevol altra pensió del sistema de la seguretat social. També, la manca d'equiparació de drets amb les parelles de fet que enviduen ha representat un índex elevat de les queixes rebudes, així com també la problemàtica de la desprotecció de les mestresses de casa, les quals no han cotitzat mai o no ho han fet de manera suficient per accedir a una pensió pròpia

i han de dependre de la pensió del marit (vegeu queixa número 4584/04).

El Síndic s'ha preocupat del problema de les mestresses de casa sense cap protecció, i ha hagut d'informar enguany determinades afectades, sobretot, de l'intent del govern de l'Estat de regular aquestes situacions, en relació amb allò que preveïa la disposició addicional primera de la Llei 24/1997, de 15 de juliol, de consolidació i racionalització del sistema de seguretat social, per tal de preveure la inclusió en el règim especial d'autònoms de les dones que treballen en la cura de la pròpia llar i no estan emparades per cap prestació contributiva de la seguretat social, la qual cosa, però, no prosperarà ni ha estat viable.

Per tant, mantenir un règim públic de seguretat social per a tots els ciutadans que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients és un mandat constitucional encara de difícil execució real per a tothom. També s'ha de reconèixer que el treball domèstic per compte propi, a temps parcial o exclusiu, continua essent un repte dels poders públics, com també ho és la protecció de les persones que es dediquen a aquest treball.

Així, com s'ha indicat, en compliment del mandat establert per la disposició addicional primera de la Llei 24/1997, s'elaborarà i es presentarà un estudi sobre la possible inclusió en el camp d'aplicació del règim especial de treballadors per compte propi o autònoms de les persones que treballen en la cura de la pròpia casa i que no estan emparades per altres prestacions contributives.

Segons l'esmentat estudi s'analitzarà el concepte del nostre sistema, el qual es fonamenta en la contribució, la proporcionalitat, l'obligatorietat i la professionalitat, que condiciona la incorporació al sistema a l'exercici d'una activitat remunerada. En aquest context, segons l'informe, llevat de la desnaturalització total de l'actual sistema de seguretat social, la inclusió dels qui treballen en la cura de la pròpia casa requeriria traslladar les esmentades característiques a la situació concreta d'aquest col·lectiu.

Sembla que l'obligatorietat de l'assegurament no podria ser assumida per una part important del col·lectiu afectat. Si, al contrari, l'afiliació s'establís amb caràcter voluntari, es procuraria fonamentalment una protecció a les persones amb més recursos econòmics i, conseqüentment, menys necessitats de protecció.

Per tot això, i sens perjudici de les condicions subjectives de cada mestressa de casa, les quals podran percebre la pensió contributiva a la qual puguin tenir dret, en relació amb la seva prèvia cotització, o bé la percepció de la pensió no contributiva, en cas de no haver cotitzat prou a la seguretat social i no disposar

de rendes econòmiques suficients, no es preveu, per ara, una possible cotització de les mestresses de casa a la seguretat social, així com tampoc una prestació especial per a les mestresses de casa que no van poder cotitzar i que només podran rebre, en cas de complir els requisits, la pensió no contributiva de la seguretat social, o bé la corresponent pensió de viduitat derivada del decés del seu cònjuge.

Per això, el Síndic ha continuat denunciant aquesta problemàtica, ja que, si bé s'ha corregit la discriminació que la dona patia en l'accés al treball, no s'ha considerat encara el treball de les mestresses de casa i la seva llibertat d'opció pel treball familiar i de la llar. Per això hem de continuar demanant als poders públics la màxima implicació en el desplegament dels articles 35, 39, 40, 41 i 50 de la Constitució Espanyola.

D'altra banda, la situació de les vídues amb pensions minses ha estat denunciada pel Síndic en diverses ocasions, sobretot amb motiu de les reduïdes pensions que perceben les persones que van cotitzar a l'assegurança obligatòria de vellesa i invalidesa (SOVI), agreujades per la incompatibilitat legal amb qualsevol altra pensió del sistema de la seguretat social, com ha estat el cas que plantejaven les queixes presentades per particulars, associacions i federacions. El Síndic continuarà denunciant aquest fet, fins que consideri acomodades aquestes pensions al principi establert a l'article 50 de la Constitució Espanyola, que obliga els poders públics a garantir la suficiència econòmica als ciutadans durant la tercera edat, mitjançant pensions adequades i actualitzades periòdicament (vegeu queixa número 4372/04).

Altrament, en relació amb aquest problema, el criteri del Govern de l'Estat ha estat finalment fer compatibles les pensions SOVI amb altres dels diversos règims de la seguretat social. S'ha de modificar, però, la normativa vigent, i això comporta el suport d'altres grups parlamentaris, els quals ja han manifestat la seva posició favorable a desterrar l'esmentada incompatibilitat. Enguany, a la disposició addicional cinquanta-nou de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 2005, el Govern s'ha compromès a adoptar les mesures oportunes per flexibilitzar, dins del marc que legalment s'estableixi, el règim d'incompatibilitat a què estan subjectes les esmentades pensions, cosa que permetrà de fer-lo compatible amb les pensions de viduitat de qualsevol dels règims de l'actual sistema de seguretat social.

Tot i això, el Síndic continuarà reiterant i suggerint al Ministeri de Treball i Afers Socials, a través del Defensor del Poble, la modificació de la normativa per corregir aquesta situació, i fins que no s'haurà modificat, el Síndic vetllarà perquè no es malmetin els drets de la gent gran i, especialment, de les vídues i perceptores de pensiones SOVI.

Altrament, pel que fa a les vídues que no tenien vincle matrimonial amb el causant, les quals no poden ser beneficiàries de determinades prestacions socials, el Síndic també s'ha preocupat, a bastament, per millorar aquesta situació, exposada també en algunes queixes.

Diverses han estat les actuacions del Síndic sobre el reconeixement de determinats efectes jurídics a les unions de fet heterosexuals, per tal d'atorgar-los un estatut jurídic similar al dels cònjuges, sempre que mantinguessin una relació d'afectivitat anàloga a la del matrimoni.

Això no obstant, la parella de fet no matrimonial entre un home i una dona, quant als efectes personals i patrimonials, segons la llei no es considera una situació equivalent al matrimoni i, per tant, no s'hi poden aplicar automàticament, per ara, les normes que regulen les relacions entre cònjuges. No hi ha cap regulació legal sobre això, i els efectes jurídics seran els que convinguin les parts, subjectes a la legislació vigent en cada moment.

A Catalunya, la Llei 10/1998, de 15 de juliol, d'unions estables de parella, regulà altres formes de convivència extramatrimonials, però ajustant les conseqüències de l'esmentada regulació al marc competencial autonòmic, excloent-ne, per tant, les qüestions relatives al dret penal, laboral i de la seguretat social.

Pel que fa als efectes respecte a tercers, i com ja s'ha indicat, des de l'any 1992, d'acord amb una sentència del Tribunal Constitucional, s'equiparà cònjuge a "convivència estable" per al cas de subrogar-se en els drets i obligacions derivades dels contractes d'arrendament, i es declarà inconstitucional l'article 58 de la Llei d'arrendaments urbans (LAU), ja que els poders públics estan obligats a protegir la família, amb independència, en aquest cas, del vincle matrimonial; i essent la finalitat de la llei la continuïtat en l'ús de l'habitatge familiar, no es podia justificar la desigualtat de tracte que derivava de l'article 58 de la LAU, posteriorment modificat i ara ja regulat pel que fa a subrogació extramatrimonial.

Això no obstant, el Síndic, en diferents informes al Parlament de Catalunya i en recomanacions a l'antic Ministeri de Treball i Seguretat Social, havia subratllat i reiterat la necessitat de regular els efectes de les unions de fet, la qual cosa encara no s'ha resolt. Cal afegir, però, que existeixen altres situacions de parelles de fet, les homosexuals, que hauran de ser objecte de mesures de protecció.

El Síndic, d'altra banda, havia recomanat diverses correccions de la normativa vigent sobre els requisits que s'exigeixen per accedir a la pensió i sobre la necessitat d'una pensió no contributiva de viduïtat, ja que hi ha persones que enviduen i no tenen dret a

pensió. Tot i que aquesta darrera pensió no s'ha regulat, s'han adoptat en l'àmbit de l'acció social –competència de la Generalitat i, concretament, en la renda mínima d'inserció– les mesures de protecció necessàries per a les famílies monoparentals sense recursos econòmics suficients.

Atesa la problemàtica reflectida en les diferents queixes, el Síndic va entendre que això afectava un àmbit de l'activitat pública competència de l'Administració de l'Estat i, doncs, les va trametre al Defensor del Poble, el qual decidirà si és procedent una intervenció. Alhora li hem reiterat que continuï vetllant pels drets de les vídues, la revisió de les pensions i el règim jurídic de la seva comptabilitat.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1649/04	Parelles de fet sense dret a pensió de viduïtat
4372/04	Les minses pensions del SOVI i la incompatibilitat amb altres pensions
4584/04	Problemàtica de les persones vídues

3. Les dificultats en l'accés a les prestacions

Els promotors de diferents queixes han exposat les dificultats que tenen per alliberar-se de la penalització dels coeficients reductors de les seves pensions, amb motiu d'haver-se jubilat anticipadament als seixanta anys. La pensió reduïda, per any anticipat als seixanta-cinc, és inamovible i, tot i poder suspendre-la i tornar a cotitzar, la base reguladora continua essent la mateixa. Tot i no observar cap irregularitat de l'entitat gestora de l'INSS, el problema de les persones que han cotitzat més de 35 anys de la seva vida laboral i veuen reduïda la seva pensió resta pendent de resoldre. Això no obstant, des dels Pactes de Toledo de 1997 s'han anat rebaixant els coeficients reductors des del vuit per cent al sis per cent. Per tot això, i sens perjudici de seguir reiterant als poders públics les queixes que continuem rebent, vam informar els interessats de les actuacions del Síndic i del Defensor del Poble, al qual s'enviaren les queixes, per raó de competència (vegeu queixa número 3221/04).

Un altre problema reiterat en moltes queixes és el dels complements per mínims de les pensions, així com també dels complements assistencials de les comunitats autònomes, només per a les vídues en el cas de Catalunya.

El reconeixement dels esmentats complements per a les pensions inferiors a la mínima en el sistema de la seguretat social s'atorga als pensionistes que no perceben ingressos de capital o treball o que, percebent-ne, no són d'import superior a una determinada quantitat, que enguany s'ha fixat en 6.122,53 euros

l'any, o en 7.142 euros en el cas de complement per cònjuge a càrrec. Els pensionistes amb complements per mínims estan obligats a presentar, abans de l'1 de març de l'any següent, una declaració que expressi la quantia de les rendes. En cas d'incomplir aquesta obligació han de retornar les quantitats percebudes indegudament, les quals han estat verificades per l'encreuament amb l'Administració tributària. En la majoria dels casos derivats de les queixes no hem observat irregularitat en els mecanismes previstos per al control i el reintegrament de les prestacions, i així n'hem informat els afectats (vegeu queixa número 0539/04).

Altres queixes exposen el problema relatiu a la concessió d'ajuts de la Generalitat, complementaris a les pensions de viduïtat, i no haver-se concedit ajuts per a les pensions de jubilació de les persones solteres.

Certament, el Govern de Catalunya, com altres governs de diferents comunitats autònomes, invocant les seves competències en matèria d'assistència social, va determinar uns ajuts per a les persones que perceben una pensió de viduïtat del sistema de la seguretat social i que no tenen rendes de treball actiu, ni tampoc les que perceben rendes superiors a una determinada quantitat.

La quantia de l'ajut, avui revisada, era de 300 euros anuals per a les persones beneficiàries, sempre que la suma dels seus ingressos anuals hagués estat igual o inferior a una determinada quantitat.

Per tant, el Govern considerarà beneficiar, de forma prioritària, les persones que perceben una única pensió de viduïtat, que depenien d'elles mateixes i amb escassos recursos econòmics.

L'esmentada ajuda ha estat ratificada i confirmada pel nou Govern de la Generalitat, el qual l'ha renovat, i entenem que això no significa discriminar altres col·lectius de persones que, com era el cas dels interessats, perceben una pensió de jubilació del règim general, per a la qual es poden aconseguir millores, ja sigui a través del mateix sistema contributiu de seguretat social de l'Estat, a través del complement per mínims –com el que perceben de la seva pensió contributiva de jubilació– o també, en un futur, del Govern de la Generalitat, a través del sistema d'assistència social, quan es consideri oportú, tenint en compte l'interès general i el d'aquests altres col·lectius de pensionistes que perceben una pensió de jubilació o d'invalidesa molt minsa i que no s'adequa a la suficiència econòmica durant la tercera edat.

Això no obstant, de l'actuació de l'Administració catalana no es despenia cap irregularitat que pogués motivar la prossecució dels expedients, per la qual cosa vam donar per acabades les nostres actuacions en aquest sentit, sens perjudici de les actua-

cions que fem en l'àmbit de serveis socials, el qual podeu seguir en el corresponent epígraf.

Expedients més significatius

Codi Assumpte

0539/04	Denegació de complements per mínims de les pensions i devolució
3221/04	Coefficients reductors de la jubilació anticipada

4. Pensions especials d'amnistia

Enguany hem continuat rebent queixes pel problema dels ciutadans de Catalunya que van patir presó a conseqüència de la guerra 1936-1939 i no van poder acollir-se als beneficis que atorgava la disposició addicional 18a de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat, amb motiu de no complir els requisits establerts. Alguns afectats tampoc no han pogut acollir-se al Decret del govern català, 288/2000, de 31 d'agost, pel qual s'estableixen els requisits per regular les indemnitzacions de les persones incloses en els supòsits previstos a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia.

Certament, la majoria d'afectats que es queixen perquè se'ls ha denegat la indemnització, no han pogut provar la privació de llibertat i estada en camps de concentració o batallons disciplinaris, tot i admetre's qualsevol prova admesa en dret. Tot i no apreciar cap irregularitat en aquest cas, la intervenció del Síndic fou per agilitar el termini de les resolucions, atès el silenci de l'Administració.

Altrament, tot i haver-se ampliat el termini de presentació de sol·licituds i de resolució dels procediments amb la Llei catalana 16/2001, de 29 de novembre, que obrí un nou termini de sis mesos des de la seva publicació per presentar sol·licituds, altres afectats no han pogut accedir a les indemnitzacions per haver-les sol·licitat extemporàniament.

Com sigui que la problemàtica exposada pels interessats podia afectar altres ciutadans que, per diversos motius, encara no hagin fet la sol·licitud corresponent o bé, no se'ls hagi admès per extemporània, el Síndic ha recomanat recentment al Departament de la Presidència, atesa la imprescriptibilitat dels drets passius i, més que més, tractant-se de beneficis derivats d'amnistia, que estudiï de modificar la normativa esmentada en el sentit de suprimir la prescripció dels drets dels possibles beneficiaris i reobrir els terminis de presentació de sol·licituds.

Caldria, doncs, que s'obris un nou termini de sol·licituds dels beneficis establerts en l'esmentada normativa, que es consideressin vàlides, d'ofici o a instància de part, les sol·licituds extemporànies, resoltes o

no pel Departament de la Presidència i es fixés l'efecte econòmic dels drets que se'n poguessin derivar per a tots els afectats que no han pogut sol·licitar-la o que no l'han vist admesa. Aquesta recomanació resta en estudi, atès que fou adreçada pel Síndic al Departament esmentat el mes de desembre passat.

Finalment, hem rebut queixes de diversos afectats, i també d'associacions, els quals ja han percebut la indemnització per haver sofert privació de llibertat, però que han de pagar a l'Administració tributària una part del que han rebut, ja que l'esmentada indemnització està subjecta a l'impost sobre la renda de les persones físiques.

Aquest problema ha motivat el Síndic a iniciar una actuació d'ofici, en la qual es recomana al Defensor

del Poble que insti el Ministeri d'Hisenda que l'esmentada indemnització sigui exempta de l'impost sobre la renda, com ho foren les indemnitzacions atorgades per l'Estat amb la Llei 4/1990. Actualment el Defensor del Poble té en estudi l'esmentada recomanació.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
4575/04	Actuació d'ofici per eximir les indemnitzacions per temps de privació de llibertat de l'impost de la declaració de la renda.
4852/04	Recomanació al Departament de la Presidència per reobrir el termini de sol·licituds de les indemnitzacions per temps de presó

CD

9. TRIBUTARI

1. Introducció

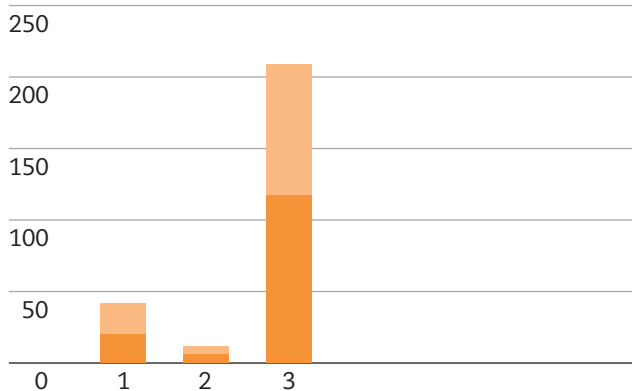
2. La fiscalitat dels residus sòlids urbans

3. Vigència actual de l'Impost sobre successions i donacions

4. El recàrrec sobre l'Impost de béns immobles, una de les formes de finançament de l'Entitat Metropolitana del Transport, qüestionat pels ciutadans

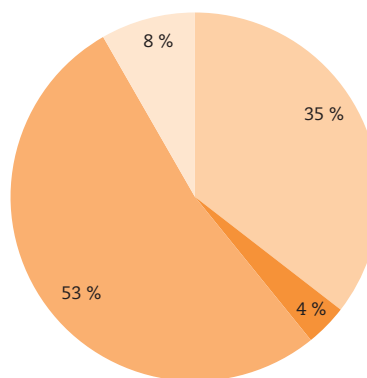
Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	C	Total
1 Tributs	20	22	42
2 Preus públics	6	6	12
3 Gestió tributària	117	92	209
TOTAL	143	120	263



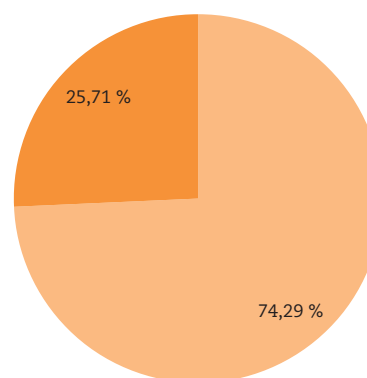
Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Total queixes
■ Pendent de resposta a la petició d'informació³	77
■ Pendent de resposta a les consideracions del Síndic	8
■ Expedients tancats	114
Actuació correcta de l'Administració	25
Administració accepta	26
Administració no accepta	9
Administració no col·labora	6
Tramesa al Defensor	48
■ No admesos⁴	18
TOTAL	217



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic del 2004

	Percentatge
■ Administració accepta	74,29%
■ Administració no accepta	25,71%
TOTAL	100,00%



¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

1. Introducció

En l'àrea tributària analitzem l'activitat de l'Administració autonòmica i dels ens locals de Catalunya pel que fa referència a les normes fiscals que proven dins dels respectius àmbits competencials i la seva aplicació en el que denominem la gestió tributària en sentit ampli, que comprèn les fases de la liquidació, la recaptació i la inspecció i la revisió de l'activitat administrativa tributària.

Respecte a la tipologia de queixes que s'han presentat en l'àrea tributària en el decurs de l'any 2004, destaquem aquelles amb les quals els ciutadans ens han exposat la seva disconformitat amb la taxa o preu públic per recollida de residus sòlids urbans, tribut que un gran nombre d'ajuntaments de Catalunya van introduir en les ordenances fiscals per a l'exercici fiscal de 2004.

El fet que des de final del mes de juny de 2004 constatéssim que ens arribaven un nombre considerable de queixes respecte a aquestes exaccions fiscals va motivar que, un cop efectuada la primera anàlisi de la qüestió, optéssim per sol·licitar a les administracions afectades informació respecte a l'aprovació de les corresponents ordenances fiscals i també perquè se'ns facilitessin els preceptius estudis econòmics i financers a partir dels quals cada Administració podria calcular el cost del servei, el qual és un element essencial per garantir la legalitat de les quotes tributàries que els subjectes passius han d'abonar.

Amb relació a les quotes a pagar, vam constatar que la disparitat era més que evident, segons el municipi on es residia, però fins ara no hem pogut convenir que aquestes diferències tinguin cap justificació legal i econòmica que les avaluï.

En el moment de cloure la redacció del present Informe assenyallem que hem rebut respostes d'algunes d'aquestes administracions, les quals, però, s'han limitat a una resposta estrictament formal a un assumpte que presenta una diversitat de problemàtiques mediambientals, legals i econòmiques, que més tard o més d'hora el conjunt d'administracions implicades –Generalitat de Catalunya, Entitat Metropolitana de Medi Ambient i els ajuntaments– s'hauran de replantejar i que ni de bon tros és un assumpte satisfactoriament resolt.

L'altra qüestió a la qual dediquem un apartat específic és la relacionada amb la vigència de la normativa que actualment regula l'Impost sobre successions i donacions. En l'Informe corresponent a l'any 2003 ja hi vam fer una breu menció. En l'actual ho destaquem novament, no tant pel nombre de queixes que els ciutadans ens han presentat, sinó perquè, d'una banda, estem en el convenciment que cal un replantejament en profunditat dels textos legals que regu-

len aquest tribut, i, de l'altra, perquè és una manifestació més de la necessitat de revisar l'actual sistema d'ingressos de la Generalitat de Catalunya, pel que fa als impostos cedits, i en darrer terme, el que és el nucli fonamental de la qüestió, el finançament autonòmic.

Finalment, farem esment d'una tipologia de queixes el contingut de les quals es reproduïx un any i un altre. Una part dels ciutadans de municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona manifesten la seva disconformitat respecte al recàrrec sobre l'Impost de béns immobles de l'Entitat Metropolitana del Transport. Aquesta figura impositiva ha estat objecte de controvèrsia d'ençà que l'esmentada entitat va aprovar la primera ordenança fiscal que regulava el recàrrec, l'any 1992, i la darrera modificació és de 31 de desembre de 2003.

2. La fiscalitat dels residus sòlids urbans

2.1. Normativa autonòmica i local per al finançament de la recollida, deposició, valoració i tractament dels residus sòlids urbans

En les darreres dècades, els residus en general i en particular els urbans, amb un augment tan visible en pes com en toxicitat, han esdevingut un problema, i malgrat que cada cop es tendeix més a la reducció, recuperació i reciclatge, encara dominen els tractaments finalistes (abocadors i incineradors).

Actualment generar residus equival a traslladar problemes ecològics i sanitaris a la societat. Des de la perspectiva fiscal les administracions tendeixen a canalitzar el cost de tot el procés de tractament d'aquest residus, amb la imposició d'un ventall de cànon, impostos, taxes i preus públics, entre altres figures fiscals o extrafiscals. Concretament, l'any 2004 s'han posat de manifest les discrepàncies d'una part dels ciutadans en relació amb la creació o les modificacions, segons el cas, de les ordenances municipals que regulen les taxes o els preus públics per recollida de residus sòlids en molts ajuntaments de tot Catalunya.

Les queixes rebudes pel Síndic de Greuges es refereixen bàsicament als ajuntaments, però cal deixar constància que el problema no comença ni acaba aquí, sinó que són el conjunt de les administracions catalanes –autonòmica, supramunicipal i municipals– les que han intervingut en un procés normatiu referit a la imposició mediambiental sobre aquests residus, ja des dels inicis de la dècada dels anys noranta, i que en dates més properes se situa entre mitjan i final de l'any 2003.

Com que aquest assumpte comprèn aspectes mediambientals i fiscals prou complexos, en aquest

Informe ens referim a algun dels aspectes més significatius de la qüestió.

2.2. Fiscalitat autonòmica en l'àmbit dels residus sòlids urbans

L'any 2003 el Parlament de Catalunya va aprovar simultàniament la Llei 15/2003, de 13 de juny, de modificació de la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus, i la Llei 16/2003, de 13 de juny, de finançament de les infraestructures de tractament de residus i del cànon sobre la deposició de residus.

Una de les raons que van fer que el legislador abordés aquest problema va ser que a Catalunya es van generar a l'any 2002 3.713 milions de tones de residus domèstics, i solament se'n va recollir selectivament un 20% -74.428 tones-. L'objecte legislatiu va ser, en conseqüència, el reciclatge i la valoració.

El cànon és un instrument utilitzat per regular una activitat "agressora" sobre el medi. En aquest sentit, la Recomanació 75/436/CEE, de 2 de març de 1975, estableix que "el cànon té per objecte incitar el responsable de la contaminació a adoptar, per iniciativa pròpia, amb el cost menor possible, les mesures necessàries per reduir la contaminació que ocasioni". El cànon s'ha de fixar en funció del nivell de contaminació emesa, segons el procediment administratiu adequat. Cal destacar que jurídicament el cànon no té un perfil definit, amb un contingut que en sigui propi. En l'ordenament tributari no hi trobem cap tipus de referència. Desconeixem què va motivar el legislador de la Llei 16/2003 a utilitzar aquest nomen iuris. Potser responia a una certa inèrcia legislativa, utilitzant una terminologia bastant habitual en la normativa europea, però sense translació a una categoria tributària específica i concreta. Tanmateix, l'article 9 de la Llei 16/2003 diu que el cànon s'ha d'entendre com un impost ecològic que s'afecta o destina al Fons de Gestió de Residus. Per tant estem davant d'una exacció coactiva, la qual, segons el nostre parer, és problemàtica en el moment de trobar-hi la necessària vinculació amb el principi de capacitat contributiva.

Un altre element que s'ha de destacar d'aquesta norma són els subjectes passius. L'article 12 de la Llei 16/2003 en considera subjectes passius, en concepte de contribuents, els ens locals titulars del servei de gestió de residus municipals, i també els ens que tinguin aquesta competència delegada, d'acord amb la normatives del règim local, amb independència de la modalitat de gestió del servei pel qual l'Administració hagi optat. En definitiva, el subjecte passiu sobre el qual recau la càrrega tributària és una Administració pública i, en conseqüència, a les administracions se'ls imputa una capacitat contributiva que entenem de discutible legalitat, ja que els ens locals poden ser considerats "posseïdors": es fan càrrec dels residus, però no en són els generadors, i això ens fa reflexio-

nar respecte a la finalitat d'aquest cànon, ja que, si teòricament es considera un instrument de política mediambiental, ens planteja la qüestió del sentit jurídic i polític que pot tenir que la referida imposició es faci recaure sobre una altra Administració. En aquest mateix sentit cal tenir en compte, a més a més, que el rendiment del cànon en qüestió retorna als ens locals, mitjançant el fons de gestió de residus, perquè les entitats locals, per definició legal, són les úniques beneficiàries del fons esmentat.

Aquesta Institució considera que els instruments fiscals no són la millor forma de relació entre administracions i que el marc de col·laboració entre administracions per desenvolupar polítiques públiques no hauria de ser l'impositiu.

Finalment, cal indicar que el fet que els ens locals paguin a la Generalitat aquest cànon pot arribar a condicionar la seva mateixa política fiscal i pressupostària per compensar el cost de l'impost autonòmic, ja que, si bé teòricament els ens locals són els beneficiaris dels fons on s'ingressa la recaptació d'aquest cànon, no es pot garantir que tota la quantitat exigida mitjançant aquest impost sigui reemborsada per via del reintegrament als mateixos ens locals.

Aquest tipus de fiscalitat pot obligar que els subjectes passius del cànon incrementin la pressió fiscal que s'exerceix sobre els ciutadans i que s'incrementin les taxes municipals per compensar el cost de l'impost autonòmic. De fet, creiem que ja tenim el primers resultats d'aquest "efecte cascada", vistes les ordenances fiscals que en matèria de residus sòlids urbans van aprovar els ajuntaments per a l'any 2004, aspecte al qual ens referirem més endavant.

2.3. Fiscalitat supramunicipal i municipal en la gestió dels residus sòlids

El cànon anteriorment examinat no grava la totalitat dels ens locals de Catalunya, ja que l'Entitat Metropolitana dels Serveis Hidràulics i dels Tractament de Residus (o Entitat del Medi Ambient) té atribuïdes les funcions de gestió dels residus dels municipis que integren l'àrea metropolitana de Barcelona.

Una de les fonts de finançament amb què compta l'Àrea per a la gestió dels residus són les denominades taxes metropolitananes de tractament i deposició de residus municipals, que van ser aprovades amb una nova redacció per a l'exercici fiscal 2004.

Concretament l'esmentada entitat va aprovar dues taxes:

La taxa pel servei de gestió de residus municipals generats en domicilis particulars i la taxa pel servei de gestió de residus municipals o assimilables als municipals no generats en domicilis particulars.

L'Entitat Metropolitana justifica l'existència d'aquestes taxes perquè presta el servei de coordinació i assistència de la recollida selectiva i de deixalleries dels municipis i l'emmagatzematge, el tractament, el reciclatge, la valoració i la deposició d'aquests residus municipals, i en tots els supòsits es fa esment exprés que aquestes tasques i la imposició de les taxes en qüestió es fonamenten en allò que estableix la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus, amb les modificacions introduïdes per la Llei 15/2003, de 13 de juny.

Aquestes taxes es recaptin majoritàriament mitjançant la factura de l'aigua. Aquest sistema de cobrament, que ja era l'utilitzat per cobrar la taxa anterior, denominada taxa ambiental metropolitana de gestió de residus municipals (TANGREM), garanteix uns alts nivells de recaptació en període voluntari (vegeu queixa 2586/04).

Finalment, per a l'any 2004 un nombre considerable d'ajuntaments van aprovar ordenances fiscals que adequen o regulen de nou l'antiga taxa per recollida d'escombriaires i que ara es denomina, amb caràcter bastant generalitzat, "taxa per recollida de residus sòlids urbans" (vegeu queixes números 2378/04, 3448/04, 2568/04, 4466/04, 4574/04).

Apuntem així mateix que l'Ajuntament de Barcelona és l'única Administració local de la qual tenim constància en les presents dates que ha optat per la figura del preu públic i no de la taxa (vegeu queixes 2498/04, 3068/04, 3354/04, 3409/04, 3410/04).

Atès que en el decurs del segon semestre de 2004 s'han presentat queixes en relació amb aquest preu públic, aquesta Institució va iniciar gestions davant l'Ajuntament de Barcelona. Li sol·licità un informe sobre les motivacions jurídiques i d'oportunitat que havien motivat que s'adoptés una regulació que afegeix un punt més de polèmica a tot el procés de finançament de la recollida de residus sòlids.

Hem rebut un informe que entenem que no respon a totes les qüestions que vam plantejar i, en conseqüència, haurem d'iniciar noves gestions davant l'esmentat ajuntament.

Retornant a la taxa municipal per recollida de residus sòlids urbans, remarquem les qüestions que desporten el desacord dels ciutadans:

En primer lloc, l'escassa informació que les administracions han facilitat quan s'han aprovat aquestes modificacions normatives (entre mitjan i final de l'any 2003).

En segon lloc, la disparitat de criteris adoptats per les administracions municipals per quantificar la quota tributària, la qual cosa en una primera anàlisi es tra-

dueix en el fet que per la prestació de serveis similars les quanties a satisfer són substancialment diferents segons el lloc on es resideix.

Respecte a les queixes, aquesta Institució va sol·licitar als ajuntaments afectats un informe en què es detallessin els aspectes ambientals, tècnics i fiscals d'aquestes ordenances i de forma específica la preceptiva memòria economicofinancera. En el moment de redactar el present Informe, hem rebut algunes respostes, si bé restem pendents del criteri d'una gran part d'ajuntaments.

En tot cas, per efectuar un pronunciament definitiu, aquesta Institució ha de tenir dades més concretes, i per aquest motiu es fa imprescindible una major col·laboració dels ajuntaments, de manera que ens sigui tramesa la informació sol·licitada de la forma més completa i amb total transparència en l'exposició.

En el present Informe no desenvoluparem de forma extensa qüestions relatives a la funció econòmica i social, la naturalesa legal i l'actual regulació d'aquestes taxes, perquè en tot cas entenem que, per garantir el principi de legalitat, és necessària una regulació més precisa de les taxes locals, i no s'ha d'entendre com una vulneració del principi d'autonomia local que el poder legislatiu competent diferenciï diversos tipus de taxes.

Si es regulava més exhaustivament aquesta figura jurídica, amb la llei corresponent, tindríem un instrument normatiu per satisfer les legítimes aspiracions de certesa, objectivitat, generalitat, igualtat i no arbitrariedad, ja que, vista la disparitat amb què es regula mitjançant el reglament i/o ordenances locals- queda en entredit quina ha de ser la quantia de les taxes.

No podem ser concloents en aquest assumpte, ja que estem davant d'un procés dinàmic i en estudi, com ja hem indicat. En qualsevol cas, però, les administracions que intervenen en la recollida, deposició, valoració i tractament d'aquests residus haurien de coordinar les seves competències i revisar les normes que han aprovat, ja que la primera conclusió que es pot extreure és que aquesta profusió normativa, i en especial la manera com s'ha dut a terme, ha ocasionat el desconcert i el justificat desconeixement dels ciutadans, que es consideren autènticament "maltractats" per les diferents administracions, que no han fet el bon ús que cal esperar-ne en les seves competències normatives.

Expedients més significatius

Codi Assumpte

2498/04 Disconformitat amb el preu públic per recollida de residus sòlids urbans de l'Ajuntament de Barcelona

4281/04 **Disconformitat amb la taxa per recollida de residus sòlids urbans de l'Ajuntament de Sabadell**

2586/04 **Disconformitat amb la taxa de tractament i deposició de residus sòlids municipals de l'Entitat Metropolitana del Medi Ambient**

3. Impost sobre successions i donacions

3.1. Vigència actual de l'impost sobre successions i donacions

Les raons econòmiques que justifiquen i expliquen aquests tributs en els sistemes fiscals contemporanis són de difícil justificació: no és fàcil, i potser per aquesta dificultat el legislador modern s'ha vist en la necessitat de crear i inventar una complexa articulació conceptual per sostenir la justificació legal d'aquests tributs.

És un tribut que va deixar d'estar adscrit als impostos indirectes per formar part dels anomenats directes, sobre els quals teòricament recau la responsabilitat de dotar el sistema tributari dels principis de justícia i equitat, en els termes constitucionalment establerts; posteriorment veurem si l'impost en qüestió cobreix aquestes expectatives i s'adequa als principis constitucionals.

Un aspecte que resulta especialment important per valorar la conveniència de mantenir aquest impost en els termes actuals és el relacionat amb el seu volum de recaptació, i cal tenir-ho en compte per veure si respon a les expectatives que el mantenen com un dels impostos directes que sobre el paper contribueixen a la redistribució de la riquesa, segons indica l'Exposició de motius de la Llei 29/1987, de 18 de desembre, que el regula.

En aquest sentit hem de tenir en compte, que segons les dades facilitades per l'OCDE corresponents als exercicis fiscals 1999-2000, en els països que en aquell moment integraven la Unió Europea, la recaptació de l'Impost sobre successions i donacions en relació amb el producte interior brut (PIB) oscil·la entre el 0,20% i el 0,05%.

Pel que fa a Catalunya, d'acord amb les dades publicades pel Departament d'Economia i Finances, actualitzades a l'octubre de 2004, la recaptació d'aquest impost havia experimentat un increment respecte a exercicis anteriors; però, tal com indica el mateix Departament, amb motiu de "l'acumulació en aquest període d'algunes herències importants hi ha factors com les actualitzacions cadastrals". Aquests aspectes, al nostre parer, són conjunturals i responen a la capacitat redistributiva desitjable en un tribut.

3.2. Regulació de l'impost i previsions de modificació

L'Impost sobre successions i donacions és un tribut estatal, el rendiment del qual està cedit a la Generalitat des de l'any 1981 (Llei 41/1981, de 28 d'octubre, reguladora de la cessió de tributs a la Generalitat de Catalunya, derogada per la Llei 31/1997, de 4 d'agost, de modificació del regim de cessió de tributs de l'Estat a la Generalitat, i finalment per la Llei 17/2002, d'1 de juliol, de regim de cessió de tributs de l'Estat a la Generalitat).

Aquesta normativa, ja en el seu origen i en les successives modificacions que ha experimentat, ha estat sempre el resultat de la legislació estatal en matèria de finançament de les comunitats autònomes de règim comú, entre les quals avui encara es troba Catalunya. No es pot fer esment d'aquestes normes de cessió de tributs sense citar la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA). La primera va ser la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, la darrera modificació de la qual es va dur a terme mitjançant la Llei orgànica 7/2001, de 27 de desembre. D'altra banda, cal tenir en compte també els acords de finançament autonòmic de l'any 2001, la Llei 21/2001, de 27 de desembre, que regula les mesures fiscals i administratives del nou sistema fiscal de finançament de les comunitats autònomes de règim comú, la Llei 22/2001, de 27 de desembre, reguladora del fons de compensació, i la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, que va reformar diversos articles de la LOFCA.

Pel que fa a alguns aspectes més concrets de la regulació d'aquest impost, destaquem els següents.

L'actual normativa de l'impost contravé en alguns articles el principi de certesa, el qual és fonamental i bàsic per assolir un sistema tributari racional, de manera que pugui ser entès pels ciutadans.

La redacció dels seus preceptes resulta especialment complexa, bàsicament pel que fa al càlcul de la base imposable, vinculada al concepte de "valor real" dels béns i drets transmesos o donats, concepte de "valor real" que en el text de la llei ni és defineix ni s'indica com ha de ser calculat, la qual cosa origina que resti en mans de l'Administració tributària concretar un element essencial de l'impost, com és la base imposable, i això implica a més a més, una vulneració del principi de reserva de llei.

En la redacció de la Llei de l'impost s'han creat unes presumpcions i ficcions legals, que topen amb un altre principi bàsic com és el dret a la prova (vegeu queixa número 1020/04 i les consideracions que en relació amb el parament domèstic va fer aquesta Institució al Departament d'Economia i Finances).

Per abordar una reforma de l'esmentat impost que justifiqui amb suficiència la seva futura pervivència

no es pot obviar al conjunt d'impostos que amb anterioritat al fet successori ja han incidit sobre els béns i drets que es transmeten i els impostos que ho fan amb posterioritat.

Cal tenir en compte que la càrrega tributària esdevé molt gravosa, atès que les rendes del patrimoni i el mateix patrimoni que és objecte d'aquest impost ja han estat gravats anteriorment per l'Impost sobre la renda i sobre el patrimoni (el qual ja ha pagat anteriorment el causant de l'impost sobre successions), i posteriorment el beneficiari també tributaria per aquests conceptes tributaris; si, a més a més, adquireix béns immobles, haurà de tributar per l'impost de béns immobles i, si s'escau, per l'Impost sobre l'increment de valors dels terrenys, entre d'altres, i, en segons quins supòsits, també per l'Impost sobre activitats econòmiques.

Finalment ens referirem que, en la disposició final tercera de la Llei 7/2004, de 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives, es fa esment que en el termini de sis mesos, a comptar des de l'entrada en vigor de la citada llei, el Govern de la Generalitat presentarà al Parlament un projecte de llei que reguli l'impost sobre successions i donacions, amb el límits de les competències que actualment encara determinen la LOFCA i la Llei estatal 21/2001, de 27 de desembre, per la qual es regulen les mesures fiscals i administratives del nou sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú.

Caldrà veure dins d'aquest marc normatiu quina proposta formula l'executiu i, posteriorment, com es tramita aquest projecte en el Parlament, perquè, si més no, en la primera fase es puguin resoldre alguns dels assumptes polèmics de l'actual redacció legislativa que regularà aquest impost.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1020/04 CD	Proposta de modificacions de determinats aspectes de l'impost sobre successions i donacions

4. El recàrrec sobre l'impost de béns immobles, una de les formes de finançament de l'entitat metropolitana del transport, qüestionat pels ciutadans

El repte que comporta gestionar la mobilitat metropolitana, des de l'aspecte econòmic, ambiental i social ha contribuït a situar-la entre les prioritats de les administracions públiques. Quan es va plantejar aquesta nova realitat social també es va constatar la manca d'àmbits institucionals adequats per a la gestió i la planificació del sistema de transport en l'àmbit metropolità, i la conveniència o necessitat de crear unes estructures tècniques i polítiques específiques.

La importància en l'Europa ampliada de les anomenades àrees metropolitanes és indiscutible. En l'actual realitat europea es poden comptabilitzar més de cent àrees metropolitanes, amb una població de més de 500.000 habitants, en les quals es concentra aproximadament el 60% de la població total. Aquestes dades donen una idea de la importància que adquireixen les estructures polítiques i administratives que gestionen les competències metropolitanes, entre les quals es troben els serveis de transport públics metropolitanos.

El recursos financers disponibles perquè aquestes estructures supramunicipals puguin ser eficaces en relació amb la gestió de les seves competències abasten en la majoria de casos ingressos estatals, subvencions, impostos, tarifes locals, finançament públic o privat.

El sistema de finançament de l'estructura política i administrativa que actualment gestiona en el nostre país el sistema metropolità del transport no s'aparta del tipus de finançament pel qual han optat les respectives àrees metropolitanes d'altres països europeus.

L'obtenció d'aquests recursos, mitjançant subvencions públiques, règim habitual a l'Estat espanyol, a Itàlia i al Regne Unit, implica una subordinació a les conjuntures polítiques i pressupostàries, i per aquest motiu s'opta per mecanismes de finançament que permeten una major autonomia financera, l'origen del qual se situa majoritàriament en els àmbits immobiliari, laboral i automobilístic.

Els fons d'origen immobiliari es basen en la correlació entre la presència de les infraestructures del transport col·lectiu i el valor dels béns immobles.

L'Entitat Metropolitana del Transport, d'acord amb allò que preveu la legislació estatal pel que fa referència als recursos financers de les àrees metropolitanes i, amb caràcter més específic en la Llei del Parlament 7/1987, de 4 d'abril, va aprovar l'Ordenança fiscal que regula el recàrrec sobre l'Impost de béns immobles. La controvèrsia respecte a la legalitat d'aquest fons de finançament va motivar que la jurisdicció contenciosa administrativa s'hi pronunciés favorablement.

Acceptada la correcció legal de l'esmentada exacció i tenint en compte que en altres països europeus s'utilitzen fons de finançament similars, la pregunta immediata que ens hem formulat és: per què després de més de dotze anys de vigència d'aquest recurs els ciutadans hi continuen manifestant el seu desacord, fins i tot el desconcert pel fet que, per acreditar determinats drets derivats de la propietat d'un bé immoble, han de pagar un "recàrrec", amb el qual una Administració, que no és la titular de l'IBI, obté

uns recursos per finançar uns transports públics dels quals en alguns supòsits ni poden fer ús, pràcticament inexistents com són? (vegeu queixes números 0483/04, 2333/04, 2578/04).

Un cop més, potser, haurem de convenir que la normativa fiscal continua redactant-se d'una forma críptica i que les administracions no presten els serveis d'informació i d'assistència als contribuents, en la forma i amb la intensitat suficient, de manera que es generen unes situacions reals d'incomunicació entre els administrats i les administracions.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
2333/04	Desacord d'un contribuent amb el recàrrec sobre l'Impost de béns immobles i amb els increments per a l'exercici fiscal 2004

Seguiment d'expedients d'exercicis anteriors

Queixa 3233/02

L'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona no va acceptar els suggeriments que aquesta Institució li havia formulat en el sentit que es tinguessin en compte les dades del padró municipal d'habitants, a l'efecte del domicili fiscal del reclamant

Queixa 1528/03

L'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona no va tenir en compte el recordatori de deures legals que aquesta Institució li havia formulat. En conseqüència, el promotor de la queixa ha hagut de pagar uns debits que estava obligat a pagar el subjecte passiu, ja que l'Administració ha utilitzat l'acció tributària de la derivació de responsabilitat, malgrat que l'esmentat subjecte passiu, d'acord amb la normativa vigent, no es podia considerar insolvent

10. UNIVERSITATS, NORMALITZACIÓ LINGÜÍSTICA I CULTURA

10.1. Universitats

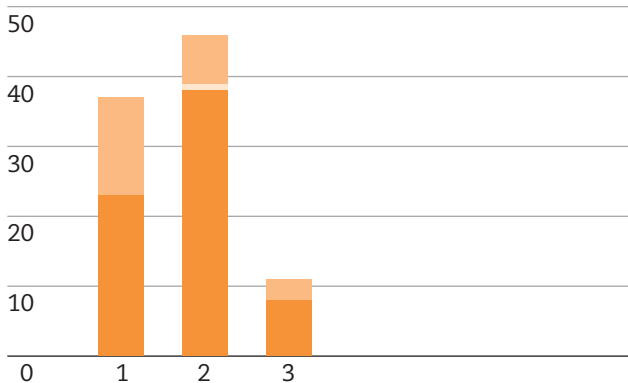
1. Introducció
2. L'accés a la universitat
3. El cost dels estudis universitaris

10.2. Normalització lingüística

1. Introducció
2. La llengua emprada als assentaments dels registres civils a Catalunya
3. L'ús del català als jutjats
4. L'ús del català a les empreses prestadores de serveis públics
5. El català a l'Administració perifèrica de l'Estat.
L'Agència Estatal d'Administració Tributària

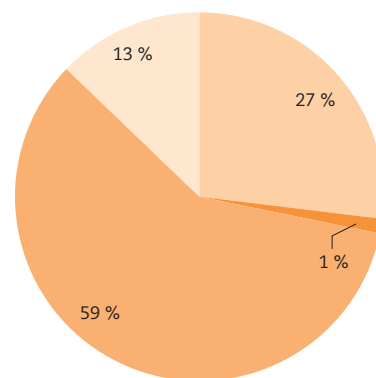
Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	AO	C	Total
1 Universitats	23	-	14	37
2 Normalització lingüística	38	1	7	46
3 Altres aspectes culturals	8	-	3	11
TOTAL	69	1	24	94



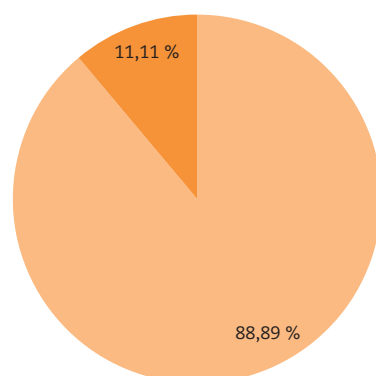
Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Q	AO	Total
■ Pendent de resposta a la petició d'informació³	19	2	21
■ Pendent de resposta a les consideracions del Síndic	1	-	1
■ Expedients tancats	46	-	46
Tramesa al Defensor	12	-	12
Actuació correcta de l'Administració	23	-	23
Administració accepta	8	-	8
Administració accepta parcialment	1	-	1
Desestiment del promotor	2	-	2
■ No admesos⁴	10	-	10
TOTAL	76	2	78



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic del 2004

	Percentatge
■ Administració accepta	88,89%
■ Administració accepta parcialment	11,11%
TOTAL	100,00%



¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

10.1. Universitats

1. Introducció

En l'àmbit de l'ensenyament universitari el nombre total d'actuacions del Síndic de Greuges al llarg d'aquest any 2004 ens permet palesar un descens important en comparació amb les de l'any 2003.

Els temes que continuen preocupant majoritàriament la ciutadania són els relatius al cost dels estudis universitaris (beques i ajuts), de vegades centrats en col·lectius específics (majors de seixanta-cinc anys i persones amb algun tipus de discapacitat) i l'accés a la universitat.

Destaquem que algunes de les queixes que han sovintejat enguany es referien a les deficiències tècniques del procés de matriculació quan s'han utilitzat els mitjans telemàtics i, novament, les relatives al recàrrec del 40% del preu dels crèdits per als alumnes que volen cursar una segona llicenciatura, al qual ja hem tingut ocasió de referir-nos en els informes anuals dels darrers anys.

En relació amb la lentitud dels tràmits d'homologació de títols universitaris estrangers i amb una queixa sobre la disconformitat amb el fet que la normativa general sobre beques exclouï els alumnes que volen cursar títols propis de les diferents universitats, hem traslladat aquestes qüestions al Defensor del Poble.

Un cop més, volem palesar les bones relacions que la Institució manté amb els defensors universitaris de Catalunya, que amb el seu ajut han contribuït en gran mesura a la tramitació d'algunes queixes que ens han arribat i amb el conjunt dels quals vam tenir ocasió de coincidir en la VII Trobada Estatal de Defensors Universitaris celebrada a Palma el mes d'octubre passat.

Els defensors universitaris –figura obligatòria a les universitats, d'acord amb la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, i l'article 31 de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya, tenen la missió de vetllar pel respecte als drets i llibertats dels professors, estudiants i personal d'administració i serveis, davant les actuacions dels diferents òrgans i serveis universitaris, i les seves actuacions s'han d'adreçar a la millora de la qualitat universitària en tots els àmbits.

La seva tasca, com la del Síndic de Greuges, encara és poc coneguda i molts defensors es queixen que fins i tot en els àmbits acadèmics se'ls confon amb una oficina de queixes i reclamacions.

2. L'accés a la universitat

La Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, va establir en l'article 42.2 que per accedir a la

universitat és necessari estar en possessió del títol de batxiller o equivalent.

Aquesta regla d'ingrés general fa desaparèixer del sistema educatiu universitari la prova d'accés més coneguda com a "selectivitat", si bé es permet establir procediments d'admissió amb caràcter complementari al sistema d'accés general i amb caràcter específic per raó de la titulació de què es tracti.

El Reial decret 1742/2003, de 19 de desembre, estableix la normativa bàsica per a l'accés als estudis universitaris de caràcter oficial en desenvolupament de les previsions així establertes a la Llei orgànica d'universitats, però aquestes previsions, que han de respectar els principis d'igualtat, mèrit i capacitat, l'adequació a la normativa bàsica que dicti el Govern i la coordinació dels sistemes d'admissió que permetin als estudiants concórrer a universitats diferents tot i mantenir les possibilitats de mobilitat, no seran efectives fins al curs 2006/2007, en què estarà implantada amb caràcter general la prova general del batxillerat.

Així, el mateix reial decret, que té caràcter de norma bàsica, preveu que fins al setembre de l'any 2005, se celebraran les proves d'accés a la universitat d'acord amb el Decret 1640/1999, de 22 d'octubre, i tots els alumnes que pretenguin accedir a la universitat fins al curs 2005/2006 ho faran d'acord amb aquesta norma.

Coneixem pels mitjans de comunicació la polèmica sorgida al voltant de si el nou sistema introduït pel decret regulador aprovat a final de l'any 2003 complicaria les possibilitats d'accés a la universitat, en virtut de la previsió que cada Institució pugui establir procediments addicionals per a la selecció dels seus alumnes, i també de la voluntat ministerial que hi hagi una única prova, que serà diferent de l'actual selectivitat, per la qual cosa s'han iniciat els treballs per formular una proposta de regulació.

Fins que tots aquests canvis es puguin palesar, el mes d'abril de 2004 el Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació va aprovar la tramitació telemàtica de la inscripció per a les proves d'accés a les universitats de Catalunya i de consulta dels resultats que s'hi obtinguin.

D'aquesta manera, en l'àmbit de l'Administració Oberta de Catalunya i per facilitar els tràmits dels ciutadans davant de l'Administració, s'ha volgut apropar els serveis a la ciutadania mitjançant l'ús de les tecnologies de la informació, concretament el procediment per a la inscripció a les proves esmentades. L'aplicació informàtica garanteix la integritat, la confidencialitat, la disponibilitat de la informació i l'autoria. Amb tot, no hem rebut queixes en relació amb la posada en marxa d'aquest sistema de trami-

tació telemàtica de la inscripció, però si que n'hem rebut de derivades del marc normatiu en què la prova s'inscriu.

En la Llei reguladora del Síndic de Greuges s'insereix la previsió que, si en la investigació d'una queixa o d'un expedient es creu que l'aplicació de les disposicions normatives condueix a un resultat injust o perjudicial, podrà recomanar o suggerir a la institució, al departament o a l'entitat competents les mesures o els criteris que considera adequats per posar-hi remei.

Així va succeir en ocasió de la tramitació de la queixa 2892/04: un estudiant va voler accedir a la universitat mitjançant el sistema establert al Reial decret 1640/1999, de 22 d'octubre, i en el moment de realitzar les proves va voler fer-les per una via diferent de la triada al batxillerat.

L'alumne plantejava que, fruit de la seva elecció al batxillerat, per accedir a la carrera universitària desitjada (Farmàcia) se li exigia haver cursat el batxillerat per una determinada via, i la de la seva opció no li permetia l'accés perquè no havia cursat l'assignatura de Biologia.

L'estructura de les proves, regulada pel Reial decret 1640/1999, estableix com a objectiu de la part específica de les proves l'avaluació dels coneixements adquirits en el batxillerat i, per tant, l'alumne s'ha d'examinar de les matèries que ha cursat durant aquest període. També estableix les matèries vinculades a cadascuna de les vies d'accés de les quals s'ha d'examinar obligatòriament l'alumne.

D'altra banda, i pel que fa a l'adjudicació de places universitàries, el Reial decret 69/2000, pel qual es regula el procediment de selecció per a l'ingrés en els centres universitaris, determina que es consideraran amb prioritat les sol·licituds dels estudiants que hagin superat la prova d'accés per alguna de les vies o opcions que estableix el Reial decret 1640/1999.

Això significa que l'ordre de prelación per a l'accés als estudis universitaris es determina d'acord amb aquesta normativa i que tenen preferència els alumnes que han superat les proves d'accés per la via triada al batxillerat.

L'Administració, d'acord amb l'ordenament jurídic vigent, va actuar de conformitat amb la legalitat en el cas objecte de la queixa, en no permetre-li realitzar les proves d'accés per cursar la llicenciatura desitjada per una via que no corresponia a l'opció exercida. Malgrat això, l'estudiant exposava la seva sorpresa pel fet que, d'acord amb la normativa vigent, sí que es podia accedir a la llicenciatura de Biologia per la via en què a l'últim curs de batxillerat, no es cursa l'assignatura de Biologia i per la qual ell havia optat.

En definitiva, del conjunt de la normativa aplicable a l'estructura de les proves d'accés a la universitat i a la que determina els procediments per a aquest, així com també de l'ordre per la qual es determinen els estudis que porten a l'obtenció de títols oficials que es relacionen amb cadascuna de les vies d'accés als esmentats estudis, es pot donar la paradoxa que una persona que no ha cursat al batxillerat l'assignatura de Biologia (modalitat de tecnologia) no pugui presentar-se a les proves d'accés per la via de ciències de la salut per cursar la llicenciatura de Farmàcia. Això no obstant, sí que podria accedir a la llicenciatura de Biologia.

Aquesta situació, pel fet de produir-se per l'aplicació d'una normativa estatal, queda fora de l'abast territorial de les competències del Síndic, i, per tant, ha estat exposada al Defensor del Poble. En el moment en què es redacta aquest informe resta pendent de resposta.

Finalment, volem remarcar una actuació duta a terme per la Institució en relació amb una queixa que es va començar a tramitar l'any 2003, però en el moment de redactar l'informe anual no se'n va fer esment, ja que només s'havia fet una petició d'informe a l'Administració, sobre l'actuació de l'Oficina de Preinscripció Universitària, que es trobava pendent de resposta.

Les gestions fetes i la informació facilitada pel Consell Interuniversitari de Catalunya van permetre formular un suggeriment respecte d'aquest organisme, que, tot i admetre una sol·licitud fora de termini, no va informar el promotor de la queixa que la nota de les proves d'accés a la universitat no podia ser tinguda en compte com a criteri per poder obtenir una plaça per cursar uns estudis amb preferència respecte d'altres alumnes amb nota inferior a la seva, però que sí que havien presentat la sol·licitud dintre dels terminis reglamentaris, i que la plaça únicament la podria obtenir en el cas de vacants.

Per aquest motiu, tot i no constatar l'existència d'una actuació administrativa irregular stricto sensu, perquè l'acceptació de la sol·licitud tenia, en principi, la voluntat d'afavorir que l'interessat pogués accedir a alguna plaça vacant al llarg de la convocatòria del juny, el cert és que la manca d'informació en els termes abans expressats li va ocasionar una expectativa de dret contrària, segurament, a allò realment volgut per la mateixa Oficina.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
2892/04	Impossibilitat de cursar la llicenciatura desitjada per haver d'ajustar l'opció de l'examen de selectivitat a la via triada al batxillerat
3777/03	Informació facilitada per l'Oficina de Preinscripció Universitària

3. El cost dels estudis universitaris

El cost dels estudis universitaris té una importància determinant perquè pot donar lloc a que no quedi garantit el dret a l'educació en condicions d'igualtat, ja que els obstacles d'ordre socioeconòmic poden impedir i dificultar l'accés o la continuïtat dels estudis superiors a alumnes que es troben en condicions de cursar-los amb aprofitament.

El Decret 336/2004, de 20 de juliol, fixa els preus per la prestació de serveis acadèmics a les universitats públiques de Catalunya i a la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) per al curs 2004-2005, en compliment del que estableix l'article 117.3 de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'Universitats de Catalunya, que afirma que correspon al Govern de la Generalitat aprovar els preus públics dels ensenyaments que condueixen a l'obtenció dels títols universitaris oficials i la resta de drets legalment establerts.

Aquest any, a diferència dels darrers exercicis, no hem rebut queixes relatives al sistema general de beques, tot i que s'ha plantejat com a novetat el tema de la inexistència d'un sistema d'ajuts econòmics per als estudis conduents a l'obtenció de títols propis de les diferents universitats, que la promotora de la queixa lligava al reconeixement de l'oficialitat d'aquests i per a la qual cosa demanava la intervenció del Síndic de Greuges (vegeu queixa número 3601/04).

És justament el caràcter d'estudi universitari no reglat conduent a una titulació no oficial, sinó únicament reconeguda per la universitat que la imparteix, raó que permet que sigui la mateixa universitat la que en reguli l'accés i fixi el preu acadèmic que correspon a aquesta titulació.

Això no obstant, ni la determinació del caràcter oficial dels títols ni tampoc la regulació del sistema general de beques i ajuts a l'estudi, destinat a remoure els obstacles d'ordre socioeconòmic en qualsevol punt del territori, no són fruit d'una decisió administrativa autonòmica o local de Catalunya, la supervisió de la qual podria correspondre a aquesta Institució. És per aquest motiu que vam posar en coneixement del Defensor del Poble aquesta queixa, la resposta del qual estem pendent en el moment de redactar aquest informe.

Una de les qüestions més recurrents en aquest àmbit dels preus per a la prestació de serveis acadèmics és la relativa als recàrrecs (vegeu queixes números 2585/04, 2901/04 i 3575/04) i també a les exempcions (vegeu queixes números 0819/04 i 3600/04).

Pel que fa al recàrrec dels preus dels crèdits –que és d'un 40% per als que en el moment d'iniciar un altre estudi conduent a l'obtenció d'un títol universitari oficial en tinguin un o més d'obtinguts en un centre

que aplica el decret de preus ja esmentat–, la seva funció no és altra que garantir que els recursos públics, sempre limitats, donin les màximes oportunitats d'estudi als estudiants que cursen per primera vegada una carrera en una universitat pública i als estudiants amb un rendiment acadèmic millor.

Aquest recàrrec no és d'aplicació als estudiants de seixanta-cinc anys o més, d'acord amb el Decret 4/2005, d'11 de gener, pel qual es modifica el Decret 336/2004, de 20 de juliol, que fixa els preus per la prestació de serveis acadèmics a les universitats públiques de Catalunya i a la UOC per al curs 2004-2005.

La justificació d'aquesta modificació és la voluntat de resoldre alguns problemes d'interpretació que havia generat la redacció de les exempcions al recàrrec esmentat. Així, s'havia plantejat al Síndic si calia que cada universitat estudiés de subvencionar els estudiants de seixanta-cinc anys o més amb un pagament a particulars, ja que, tot i que gaudien de l'exempció de preus per la prestació de serveis acadèmics, aquesta només semblava efectiva si no disposaven de cap títol universitari oficial i accedien a la universitat per cursar estudis oficials.

S'havia posat en relleu que els estudiants majors de seixanta-cinc anys, per als quals l'exempció de preus per la prestació de serveis acadèmics a les universitats públiques de Catalunya, incloent-hi la UOC, representava una novetat, no acabaven de ser un col·lectiu del tot emparat per la gratuïtat total i que, tot i voler mantenir-se mentalment actius, els ingressos determinats per la pensió de jubilació condicionaven aquesta voluntat.

En ocasió de la tramitació de la queixa 3066/03 i de la consulta formulada al Departament respecte a la inexistència en el Decret de preus de l'any 2003 de cap tipus d'exempció per als jubilats, l'organisme esmentat va decidir traslladar el suggeriment d'estudiar la inclusió d'una exempció en els preus acadèmics universitaris per a persones jubilades al Consell Interuniversitari de Catalunya, com a òrgan de consulta i assessorament de les universitats públiques, a fi i efecte que examinessin la proposta i es considerés aquesta inclusió, que finalment va quallar, tot i que amb la limitació exposada i finalment resolta per la nova redacció de l'article 7.2 del Decret 336/2004, de 20 de juliol, introduïda pel Decret 4/2005, d'11 de gener.

D'acord amb la nova redacció, s'eximeix del recàrrec del 40% els estudiants de seixanta-cinc anys o més i s'ordena retrotreure els efectes d'aquesta disposició a l'entrada en vigor del Decret 336/2004, de 20 de juliol.

Cal destacar l'esforç d'algunes universitats, com ara la Universitat Autònoma de Barcelona, que, abans

que s'aprovés el Decret 336/2004, de 20 de juliol, ja es van mostrar solidàries amb determinats col·lectius. A tall d'exemple, el rector de la UAB, en l'acte que es va celebrar en reconeixement als estudiants amb discapacitat el novembre de 2003, va anunciar la gratuïtat de la matrícula per al curs 2004-2005 als qui acreditessin alguna discapacitat.

Aquesta mesura va ser celebrada pel seu caràcter innovador, tot i que, de fet, es limitava a complir la Llei estatal 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids, més coneguda com LISMI, de l'incompliment de la qual ens vam fer ressò arran de la presentació en aquesta Institució d'una queixa en què l'interessat mostrava la seva disconformitat amb el fet que a les universitats catalanes no s'apliqués la previsió continguda a l'article 30 de l'esmentada norma i que, per tant, tot i tenir reconeguda una minusvalidesa del 65%, la UOC no li havia reconegut una exempció de les taxes universitàries (vegeu queixa número 0819/04).

El tenor literal de l'article esmentat fa referència a la gratuïtat de l'ensenyament per a les persones minusvàlides "d'acord amb el que disposa la Constitució i les lleis que la desenvolupen", i aquestes darreres només estableixen la gratuïtat per a l'ensenyament obligatori i una part dels postobligatoris.

En aquest sentit, el Departament d'Ensenyament de la Generalitat, a sol·licitud d'aquesta Institució, considerà que no hi ha una base legal que estableixi de manera explícita el dret a la gratuïtat de l'ensenyament per a les persones minusvàlides en casos en què no ho sigui per a la resta de persones, amb l'única excepció de les que cursen ensenyaments postobligatoris, no universitaris, i que tenen la condició de becaris amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat.

Això no obstant, vam suggerir al Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació que considerés la conveniència de fer una interpretació extensiva de l'expressió "etapa educativa" continguda a l'article 30 de la Llei 13/1982, tenint en compte l'especial protecció a les persones minusvàlides que la Constitució proclama i que el text legal esmentat reitera, per estendre la gratuïtat de l'ensenyament bàsic a les taxes acadèmiques per a estudis que segueixen a les universitats catalanes les persones minusvàlides.

Si bé el Departament no va respondre al nostre suggeriment de forma expressa, el fet cert és que va aprovar el Decret 336/2004, de 20 de juliol, pel qual es fixen els preus per la prestació de serveis acadèmics a les universitats públiques de Catalunya i a la UOC per al curs 2004-2005; l'article 11 de l'esmentat decret reconeix l'exempció de preus per a la prestació de serveis acadèmics per als estudiants i les estu-

dants que no tinguin cap títol universitari oficial i accedeixin a la universitat per cursar-ne i acreditin un grau mínim de minusvalidesa del 33%.

Expedients més significatius

Codi Assumpte

3066/03 Ajuts als estudiants de 65 o més anys per cursar estudis universitaris

0819/04 Manca d'exempció de les taxes universitàries a la UOC per a les persones amb minusvalidesa reconeguda

Seguiment d'actuacions d'exercicis anteriors

1919/03 Denegació de beca universitària

Pàgina 144, del BOPC núm. 34, de 26 de març de 2003

A començament de l'any 2005 hem rebut la resposta del Defensor del Poble en relació amb les consideracions que li vam formular sobre la situació d'un estudiant a qui la Universitat Politècnica de Catalunya havia denegat una beca, basant-se en el que vam considerar un plantejament correcte des de la literalitat de la normativa de beques que li era d'aplicació, però que abocava a uns efectes no volguts per la norma.

Sobre la base d'aquestes consideracions, se sol·licitava del Defensor del Poble que, si les compartia, valorés l'oportunitat d'adreçar-se al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport perquè estudiés si, d'acord amb aquestes consideracions, era factible aconseguir una decisió favorable als interessos del promotor.

El Defensor, conforme amb les consideracions d'aquesta Institució, les va comunicar a la Direcció General de Cooperació Territorial i Alta Inspecció, que va considerar que, malgrat tot, la desestimació de la beca per la UPC havia estat correcta.

10.2. Normalització lingüística

1. Introducció

Continuen palesant-se en aquest àmbit les queixes per vulneració dels drets lingüístics.

Enguany, el Síndic de Greuges ha hagut d'intervenir davant els incompliments de la normativa vigent en matèria de normalització lingüística pel que fa a l'ús del català en l'àmbit institucional, bàsicament en el judicial (registres civils i jutjats) i en el de l'Administració perifèrica de l'Estat (Agència Estatal d'Administració Tributària, Tribunal Econòmic Administratiu i Prefectura d'Inspecció de Telecomunicacions), però també en el camp de l'activitat socioeconòmica.

També hem constatat que, en la pràctica majoria de queixes presentades enguany, els incompliments fan

referència als impediments amb què es troba la ciutadania per fer un ús normal de la llengua catalana, tot i que també s'han rebut algunes queixes relatives a la manca d'ús del castellà a les administracions públiques catalanes, entre les quals cal destacar les que es refereixen a la manca de notificació en castellà de les fases de tramitació d'un procediment sancionador, tot i haver-ho demanat expressament (vegeu queixa número 1098/04), o la manca de lliurament de documents integrants d'un procediment administratiu tramitat en català, traduïts al castellà (vegeu queixes números 3851/04 i 3852/04).

Aquesta Institució tampoc ha estat al marge de les queixes respecte de la polèmica sobre la unitat de la llengua catalana i sobre la manca de reconeixement del català com a llengua oficial al catàleg de les llengües oficials del Parlament de la Unió Europea (vegeu queixes números 0021/04 i 2369/04). El Síndic de Greuges entén la preocupació dels ciutadans en relació amb aquestes qüestions però ens trobem davant de qüestions que fereixen moltes sensibilitats i respecte a les quals el vessant de la negociació política del Govern central excedeix l'àmbit de les competències de la Llei 14/1984, de 20 de març, per la quals ens regim.

Això no obstant, hem donat trasllat al Defensor del Poble de les queixes plantejades.

En relació amb les queixes presentades sobre la manca d'ús normalitzat del català en l'activitat socioeconòmica, aquestes s'han emmarcat en l'àmbit del sector privat prestador de serveis (administradors de finques, empreses venedores de serveis de telefonia mòbil, etc.) i, per tant, queden fora de l'abast de la nostra competència de supervisió (vegeu queixes números 3249/04 i 2435/04).

Per aquests motius, tot i fer-nos ressò del descontentament dels promotors, els hem recordat que les empreses i els establiments dedicats a vendre productes o prestar serveis, que desenvolupen llur activitat a Catalunya, han d'estar en condicions de poder atendre els consumidors i consumidoras quan s'expressin en qualsevol de les llengües oficials a Catalunya, d'acord amb allò que preveu l'article 32.1 de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística. No obstant això, l'esmentada Llei no preveu l'obligació d'aquestes empreses de lliurar la documentació als seus clients en català i únicament obliga a redactar, almenys, en català la senyalització i els cartells d'informació general de caràcter fix i els documents d'oferta de serveis.

Ateses aquestes circumstàncies, hem informat els promotors de la possibilitat d'adreçar-se a l'Administració competent per denunciar una negativa injustificada a satisfer les demandes de les persones usuàries i consumidoras i perquè s'apliqui a l'incompliment

denunciat el règim sancionador previst a la Llei 1/1990, de 8 de gener, sobre la disciplina del mercat i de defensa dels consumidors i dels usuaris.

En aquest àmbit, cal destacar que els darrers mesos de l'any 2004 l'Administració de la Generalitat ha posat de manifest la voluntat ja declarada, en el sentit que, si bé la disponibilitat lingüística és irrenunciable i innegociable, s'havia, però, de negociar el ritme i el camí de la introducció del català en àmbits on fins fa poc no se'n feia pràcticament ús, com ara respecte dels proveïdors de béns i serveis contractats per la Generalitat, als quals s'exigirà a partir de l'any 2005 que facin servir el català.

Volem destacar que enguany hem assistit a les Primeres Jornades del Català a la Justícia, que, coincidint amb el Dia de la Justícia a Catalunya, va convocar l'Associació de Juristes per a la Defensa de la Llengua Pròpia, amb el suport del Departament de Justícia, el Consell de l'Advocacia Catalana i l'Associació Òmnium Cultural, en què es va aprofitar l'avinentsa per presentar la Carta de drets lingüístics dels ciutadans i ciutadanes en l'àmbit de la justícia.

Aquest document, promogut per l'Associació i apadrinat pel Departament de Justícia, que ha d'estar exposat públicament a tots els jutjats de Catalunya, d'acord amb el compromís de la Generalitat, proclama el dret de la ciutadania a utilitzar la llengua pròpia, oralment o per escrit, en qualsevol tràmit davant l'Administració de justícia, de manera que ni funcionaris ni autoritats en puguin demanar la traducció ni dilatar la tramitació dels procediments per raó de la llengua emprada.

En definitiva, es tracta de posar en relleu un dret previst en la legislació vigent i que és ignorat diàriament per alguns jutges, fiscals i advocats.

També hem mantingut contactes amb la Secretaria General de Política Lingüística en relació amb la posada en marxa pel Departament de Presidència de la Generalitat de les oficines de garanties lingüístiques.

Per últim, volem palesar que el 3 de desembre vam comparèixer davant de la Comissió Parlamentària del Síndic de Greuges per exposar, a grans trets, algunes de les actuacions que exposem tot seguit, relatives a l'ús del català als registres civils, als jutjats i a l'Administració perifèrica de l'Estat.

2. La llengua emprada als assentaments dels registres civils a Catalunya

En el nostre ordenament jurídic existeix una Llei del Registre Civil de 1957 (LRC) i un Reglament per a la seva aplicació, de 1958 (RRC), vigents, que preveuen (articles 13 i 56, respectivament) que la inspecció ordinària dels registres municipals l'exerceix el jutge

de primera instància, i atribueix la inspecció superior dels registres civils a la Direcció General dels Registres i del Notariat del Ministeri de Justícia.

Justament arran de l'aplicació de la normativa, hem tramitat aquest any dues queixes relatives als impediments amb què es trobaven els jutges de pau d'Arbúcies i d'Anglès a l'hora de fer els assentaments en català als registres civils, ja que la jutgessa de Santa Coloma de Farners els va comminar a fer-los tots en castellà (vegeu les queixes números 2841/04 i 3091/04).

Aquesta normativa, que preveu com a defecte formal dels assentaments del Registre Civil l'ús d'un idioma diferent del castellà, segons un pronunciament exprés de la Direcció General dels Registres i del Notariat de 1988, no ha estat derogada per cap norma posterior, ja que el Registre Civil té caràcter estatal i perquè, atès que, un cop reconegut el dret dels catalans a utilitzar el català en les seves relacions amb el Registre Civil, no es limita cap dret pel fet que les actes d'aquest hagin de ser redactades en català.

Això no obstant, el fet cert és que la literalitat de la norma xoca frontalment amb els drets reconeguts tant a l'article 3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya com als articles 3.2, 14.1 i 17 la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, que reconeixen la plena validesa i eficàcia dels actes jurídics fets i dels documents públics atorgats en qualsevol de les dues llengües oficials, així com també la plena validesa dels assentaments registrals en qualsevol d'aquestes, fet que comporta que allò que per al legislador de 1957 era impensable esdevingui ara normal i legítim en termes de legalitat constitucional.

L'1 d'abril de 2003, el Congrés dels Diputats va aprovar prendre en consideració una proposta elevada pel Parlament de Catalunya per permetre l'ús del català als registres civils. Aquesta proposta reclama canviar la llei que regeix els registres civils i que és preconstitucional, però sembla que la iniciativa no ha prosperat.

Per tot això, el setembre de 2004 ens vam adreçar al Departament de la Presidència perquè, d'acord amb les funcions que atorguen al Govern de la Generalitat de Catalunya l'Estatut d'Autonomia i la disposició addicional setena de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, s'impulsés la modificació legislativa de la norma estatal que significa un obstacle per a l'ús del català en l'àmbit del Registre Civil.

En relació amb aquesta proposta, a final d'octubre el secretari general de Política Lingüística ens va informar que la Generalitat, a través del Departament de Justícia, ha demanat en diverses ocasions al Ministeri de Justícia les actuacions i modificacions necessàries perquè es reconegui el català en l'àmbit del

Registre Civil –vist que la seva regulació legal només preveu l'ús del castellà–, perquè es va aprovar abans del reconeixement de l'oficialitat del català que es deriva del bloc constitucional vigent.

Aquestes actuacions han quallat en l'impuls d'un protocol per a la normalització lingüística del Registre Civil, que van signar el mes d'octubre de 2004 a Barcelona el conseller de Justícia i el seu homòleg al Govern estatal.

El protocol esmentat reconeix, per primera vegada en aquest àmbit, la realitat plurilingüística de l'Estat espanyol, amb ple respecte a les competències de les comunitats autònomes que, com Catalunya, tenen una llengua oficial pròpia, i preveu que totes dues institucions han de facilitar l'aplicació del principi de doble oficialitat, de manera que els assentaments també s'hauran de fer en català, i els registres civils hauran de subministrar als ciutadans documents tant en català com en castellà.

Un dels principals acords del protocol és que es portaran a terme els tràmits necessaris per promoure les reformes legislatives i reglamentàries, en especial de la Llei i del Reglament del registre civil, i altres actuacions que calguin perquè la inscripció d'assentaments i l'emissió de certificats del registre civil pugui fer-se, sense dificultats ni discriminacions, tant en català com en castellà.

A més, els folis dels llibres del Registre Civil, així com també els impresos, segells i sistemes informàtics hauran de distribuir-se en cada una de les llengües oficials de Catalunya.

Des de la secretaria de Política Lingüística ens va informar que mentre es porta a terme el procés de modificació de la Llei i del Reglament esmentats, la Direcció General de Registres i del Notariat dictarà una instrucció interpretativa a l'empara d'aquest protocol que permetrà fer els assentaments i l'emissió de certificats del Registre Civil tant en català com en castellà.

Entre altres previsions del protocol, cal esmentar la informatització dels registres civils de Catalunya i en especial del Registre Civil Únic de Barcelona, els quals seran dotats del programa d'aplicació informàtica general de gestió registral desenvolupat pel Ministeri de Justícia.

Els registres civils també facilitaran als ciutadans la possibilitat d'obtenir certificacions del Registre Civil per via telemàtica i es crearà una aplicació informàtica específica per instruir els expedients del registre, especialment els de nacionalitat i matrimoni.

A banda d'aquesta actuació, ens vam adreçar també a la presidenta del Tribunal Superior de Justícia de

Catalunya (TSJC), perquè, en la mesura de les seves possibilitats i un cop exposat l'objecte de les queixes rebudes, s'interessés per aquest assumpte.

A conseqüència d'això, el 29 de novembre de 2004 la Sala de Govern del TSJC, en sessió de 16 de novembre de 2004, tot i reconèixer que no té funcions inspectores dels registres civils, però atenent al requeriment del Síndic de Greuges, ha conclòs que sembla inajornable una modificació legislativa o almenys reglamentària que impedeixi arribar a resultats poc coherents tant amb la cooficialitat de les llengües espanyoles diferents del castellà com amb la realitat social del seu ús a Catalunya, com ara l'advertència o sanció al jutge que les utilitza.

Per aquests motius, l'esmentat òrgan ha acordat sol·licitar al Consell General del Poder Judicial que insti el Ministeri de Justícia perquè promogui les modificacions legals i reglamentàries procedents, en el sentit d'emparar en els registres civils situats a les comunitats autònomes amb llengua cooficial la plena utilització de les esmentades llengües en paritat amb el castellà, llengua oficial a tot Espanya i, en tot cas, la modificació de l'article 298.6 del RRC en el sentit que deixi de ser defecte formal en els assentaments l'ús d'idiomes diferents del castellà quan tinguin el caràcter de llengua oficial a la comunitat autònoma en la qual es troba el registre corresponent.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
2841/04	Manca de llibertat del jutge de pau d'Arbúcies per redactar en català els assentaments registrals
3091/04	Sol·licitud adreçada al jutge de pau d'Anglès per tal que s'abstingui de redactar els assentaments en català

3. L'ús del català als jutjats

Arran de la tramitació d'una queixa que plantejava, entre altres, la manca de lliurament d'un formulari de denúncia penal que va tenir lloc al jutjat de Tremp, que sembla que participava en l'experiència de funcionament de les oficines judicials en català, ens vam adreçar al Departament de Justícia, que l'1 de març de 2004 ens va fer partícips de la situació actual: malgrat el pla pilot de funcionament en català de les oficines judicials, fiscalies i forenses que es va posar en marxa l'any 2000, la gran majoria de sentències i interlocutòries es continuen redactant en castellà i es passen al dinamitzador lingüístic, amb les inèrcies que això comporta i que no s'adiuen amb els objectius de normalització exigibles (vegeu la número 3448/03).

El Departament de Justícia es va comprometre a avalu-

ar, en un termini de sis mesos les actuacions en matèria de promoció de l'ús del català en l'àmbit de la justícia per tal d'impulsar l'adopció de noves mesures amb aquest objectiu.

El 23 de setembre de 2004 va entrar al registre de la Institució un escrit del conseller en relació amb el compromís adquirit, en què adjuntava una còpia dels documents "Pla de normalització lingüística de l'àmbit judicial" i "Pla pilot de funcionament en català de les oficines judicials".

De l'examen del document elaborat per la cap del Servei de Programes, en què pretesament s'avaluen les actuacions en matèria de promoció de l'ús del català, vam constatar que aquest es limita a una breu cronologia dels fets relatius a les accions dutes a terme des de l'any 1993 per aconseguir la plena normalització lingüística en l'àmbit de l'Administració de justícia a Catalunya, però no en facilitava cap avaluació.

És més, l'única conclusió a què arribava l'esmentat document es contradeia amb les manifestacions inicials sobre les inèrcies dels funcionaris en l'ús del castellà. Per aquest motiu vam adreçar una sèrie de consideracions al Departament, al qual suggerírem que caldria fer una avaluació profunda de les actuacions dutes fins ara pel que fa a la promoció de l'ús del català en l'àmbit judicial.

Amb relació al pla de normalització lingüística de l'àmbit judicial, una còpia del qual se'ns va trametre, en vam voler destacar, i així ho vam comunicar al conseller, que és ambiciós en els propòsits i objectius, però que igualment seria bo que no quedés en una mera manifestació de desig i de voluntat del Departament de Justícia i que no es reduís a una declaració programàtica i de principis.

Per aquests motius, demanàvem conèixer quins serien els indicadors que permetrien avaluar el grau de compliment dels objectius proposats i que se'ns indiqués com té previst el Departament fer el seguiment per constatar l'assoliment dels objectius programats.

En el mateix sentit, vam entendre positiva la introducció d'un termini per a la finalització del pla de funcionament en català de les oficines judicials per tal que la condició de "pilot" no es perllongui de manera indefinida, com també ho és la mesura de condicionar les gratificacions al personal de les oficines judicials, incloent-hi els jutges i secretaris, d'acord amb el temps que fa que estan acollits al pla, i dels objectius assolits.

A hores d'ara estem pendents de la decisió del Departament respecte de les nostres reflexions i demandes.

Expedients més significatius	
Codi	Assumpte
3448/04	Disconformitat amb la manca d'impresos i formularis en català al Jutjat de Tremp
2029/04	Manca d'atenció en català en un jutjat de guàrdia.

4. L'ús del català a les empreses prestadores de serveis públics

Sota aquest epígraf ens referirem a una actuació començada l'any 2003 arran d'una queixa plantejada en l'àmbit del consum respecte de les tarifes d'un servei públic de telefonia, l'arrel de la qual sembla que era un tracte discriminatori per als ciutadans que volien rebre l'atenció d'un servei en català, però que ha estat resolta a final de l'any 2004.

Per tractar la qüestió denunciada hi ha hagut diverses reunions amb representants del Departament de la Presidència de la Generalitat i de la Companyia Telefònica amb el resultat del compromís de treballar en una proposta de conveni que s'elevà al Govern i a la direcció de l'empresa amb la voluntat de signar-lo, si és possible, a principis de l'any 2005.

Expedients més significatius	
Codi	Assumpte
0607/03	Cobrament de tarifes més elevades si es desitja rebre informació en català del Servei d'Atenció al Client de Telefònica

5. El català a l'administració perifèrica de l'estat. L'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT)

Si bé és cert que en els darrers informes al Parlament hem destacat la manca de sensibilitat per la pluralitat lingüística de determinats òrgans en l'àmbit de l'Administració de l'Estat, no és menys cert que també hi ha hagut avenços.

Un bon exemple és la col·laboració que vam trobar en la Delegació Especial de l'AEAT a Catalunya, amb la qual, arran de les queixes relatives a la vulneració dels drets lingüístics, van fer diverses gestions i hem donat compte dels resultats aconseguits fruit del treball iniciat l'any 2003.

Entre altres, la instal·lació d'un programa informàtic i el desenvolupament d'una aplicació de suport que facilita la tramesa de documents a traduir, amb l'objectiu de proporcionar als funcionaris l'eina necessària per a la traducció de qualsevol document que el contribuent demani en català.

D'altra banda, tenim coneixement que es treballa en la disponibilitat en llengua catalana dels programes

informàtics d'ajuda adreçats a la presentació de declaracions periòdiques en l'AEAT, a part dels ja existents d'IRPF i Patrimoni.

Així mateix, l'AEAT ens va manifestar el desig de continuar avançant per normalitzar el bilingüisme en tots els models d'impresos escrits i va proposar que es canalitzessin totes les propostes i peticions a través del seu Consell de Direcció.

Se'ns ha comunicat també, amb posterioritat i fruit de les converses amb els serveis centrals de l'AEAT a Madrid, que s'ha rebut la instrucció directa del director general de l'esmentat organisme, per a l'execució d'un pla especial (ja en exercici) per aconseguir al més aviat possible oferir la pàgina web de l'AEAT i tots els seus serveis en català i per trametre en aquesta llengua tota mena de requeriments i sol·licituds que s'enviïn des del Centre d'Impressió i Ensobratge, que treballa des de Madrid per a tot el territori estatal.

Tot amb tot, volem posar de manifest que sovintegen les queixes per la manca de determinats models i impresos per poder fer efectius els drets lingüístics de la ciutadania recollits en els articles 36 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i l'article 12 de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística.

Així, si bé és cert que en els dos textos legals es reconeix a tothom el dret de relacionar-se oralment i per escrit amb l'Administració en qualsevol de les llengües cooficials al territori, en el cas de l'Agència Estatal d'Administració Tributària en què és necessari emplenar un imprès o un model determinat, el dret dels ciutadans de relacionar-se en l'idioma propi es veu menystingut (vegeu queixes números 1386/04 i 1201/04).

Tot i valorar els esforços abans esmentats, no podem deixar de palesar que, davant l'afirmació de data 2 d'abril d'enguany del president del Consell per a la Defensa del Contribuent, feta al promotor de la queixa 1201/04 –en transcrivim aquest fragment: "Las diferentes lenguas existentes en España hacen que la elaboración de todos los impresos en las lenguas oficiales todavía no haya finalizado"–, el mes de maig de 2004 ens vam adreçar al Defensor del Poble, ja que considerem que en aquests moments aquesta és una explicació insuficient per als ciutadans davant les demandes contínues per poder exercir els seus drets lingüístics.

Concretament, vam demanar alguna actuació adreçada a aconseguir que, sense més retard, l'AEAT complís les disposicions normatives vigents sobre els drets dels ciutadans de les diferents comunitats autònomes per tal que puguin disposar dels impre-

sos tributaris en les diferents llengües cooficials i d'aquesta manera es puguin relacionar amb l'Administració en la llengua triada.

La resposta del Defensor del Poble reconeix, com també ho hem fet nosaltres abans, els avenços endegats per l'Agència en aquesta línia, però admet que la disponibilitat dels impresos és condició indispensable per al ple exercici dels ciutadans del seu dret a relacionar-se amb les administracions públiques en la llengua cooficial que triïn. Per aquest mateix motiu, el Defensor del Poble manifesta que en el seu pròxim informe anual a les Corts Generals manifestarà que s'haurien d'accelerar al màxim les actuacions necessàries per aconseguir l'objectiu proposat.

En ocasió de dues queixes rebudes contra la Prefectura d'Inspecció de Telecomunicacions (vegeu queixes números 1227/04 i 3628/04) i el Tribunal Econòmic Administratiu (vegeu queixa número 3757/04), també hem hagut de fer un recordatori del dret legal dels ciutadans de fer servir davant els òrgans de l'Administració general de l'Estat amb seu al territori d'una comunitat autònoma qualsevol de les llengües que hi siguin cooficials.

Això no obstant, també hem informat els promotors de les queixes que, atès que la llengua dels procediments tramitats per l'Administració General de l'Estat és el castellà i que la mateixa Llei de política lingüística reconeix la validesa de les actuacions administratives dels òrgans i ens d'aquesta Administració fetes en qualsevol de les dues llengües, no és exigible la seva traducció per a l'eficàcia d'aquestes.

Ara bé, no podem oblidar que també la Llei 30/1992 preveu que els interessats que es dirigeixin als òrgans de l'Administració general de l'Estat amb seu en el territori d'una comunitat autònoma en qualsevol de les llengües que hi siguin cooficials tenen dret que el procediment es tramiti en la llengua triada, i en aquest sentit ens hem adreçat als òrgans denunciats perquè es respecti el desig del ciutadà, i hem obtingut respostes favorables de l'Administració interessada.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1201/04	Manca d'impresos en català de l'IVA i de l'IRPF a la Delegació de Tarragona de l'AEAT
1227/04	Resposta en castellà a una sol·licitud de llicència formulada en català a la Prefectura d'Inspecció de Telecomunicacions
1386/04	Esborrany de la declaració de la renda de 2003 redactat únicament en castellà
3628/04	Resolució administrativa en llengua castellana de concessió d'una llicència sol·licitada en català
3757/04	Tramitació pel Tribunal Econòmic Administratiu d'un procediment en castellà malgrat la voluntat manifestada per l'interessat que es fes en català

Seguiment d'expedients d'exercicis anteriors

Queixa 4453/03

Tramesa del certificat de la Renda 2002 només en castellà per l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT)

L'any 2004 vam cloure les actuacions iniciades en relació amb una presumpta vulneració dels drets lingüístics per part de l'Administració de l'Estat a Catalunya –concretament l'Agència Estatal d'Administració Tributària–, que trameté el certificat corresponent a la declaració de l'impost sobre la renda de les persones físiques únicament en castellà a un ciutadà que manifestà haver comunicat la voluntat de relacionar-se amb aquesta Administració en català.

De les gestions fetes per aquesta Institució es va concloure que, si bé no constava la voluntat esmentada, sí que, efectivament, el promotor havia rebut el certificat, prèvia sol·licitud per Internet i d'acord amb la tramesa centralitzada que es fa d'aquests documents, únicament en castellà.

La delegació especial de l'esmentada Agència a Catalunya va asseverar que encarà no s'ha implantat la remissió d'aquests documents en les diferents llengües cooficials als contribuents, però també va manifestar que, atesos aquests fets, procuraria incidir en la política expressa i vigent de respectar la interlocució a qualsevol ciutadà en la llengua oficial que desitgi.

11. INFANTS I ADOLESCENTS

11.1. Introducció

1. Infants i adults com a promotors de queixes
2. Qüestions prèvies
3. Noves i velles insuficiències

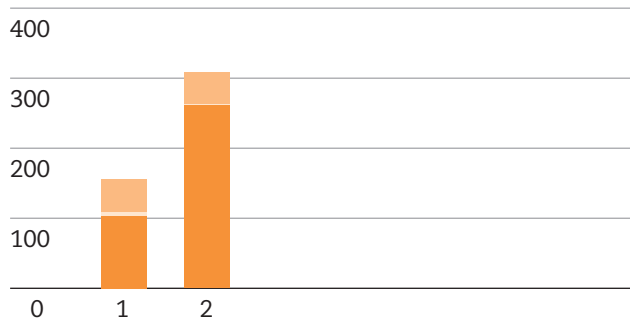
11.2. Intervencions en l'àmbit de la infància durant l'any 2004

1. Dret efectiu a l'educació i la igualtat d'oportunitats
2. Infants i adolescents desemparats
3. Infància i conflictes en el grup familiar
4. Transgressions, confrontacions i violències en contextos adolescents i joves

11.3. Noves realitats que afecten la infància: televisió i noves tecnologies

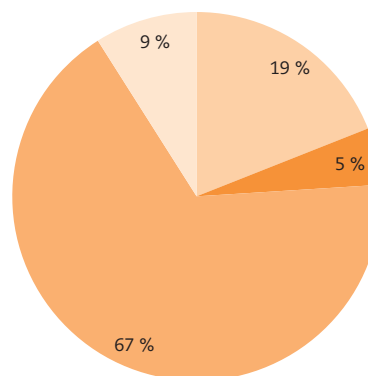
Distribució de queixes (Q), consultes (C) i actuacions d'ofici¹ (AO) registrades el 2004

	Q	AO	C	Total
1 Infants i adolescents	103	6	47	156
2 Educació	261	2	46	309
TOTAL	364	8	93	465



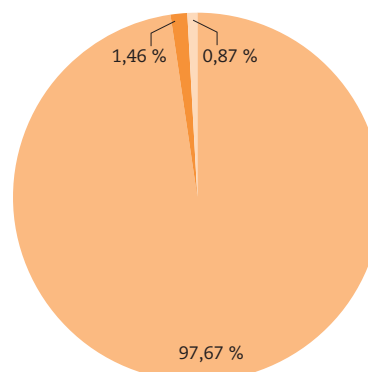
Expedients tramitats durant el 2004 segons la seva finalització²

	Q	AO	Total
■ Pendent de resposta a la petició d'informació³	200	9	209
■ Pendent de resposta a les consideracions del Síndic	32	21	53
■ Expedients tancats	722	14	736
Actuació correcta de l'Administració	37	4	41
Administració accepta	667 ⁴	3	670 ²
Administració accepta parcialment	4	6	10
Administració no accepta	5	1	6
Administració no col·labora	1	-	1
Tramesa al defensor competent	6	-	6
Desestiment del promotor	2	-	2
■ No admesos⁵	96	-	96
TOTAL	1050	44	1094



Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic del 2004

	Percentatge
■ Administració accepta	97,67% ²
■ Administració accepta parcialment	1,46%
■ Administració no accepta	0,87%
TOTAL	100,00%



¹ Vegeu les definicions corresponents a la pàgina 176.

² Tot i haver conclòs en el 2004, algunes d'aquestes queixes i actuacions d'ofici procedeixen d'exercicis anteriors.

³ Ja sigui per part de l'Administració o del propi promotor.

⁴ 618 queixes d'igual contingut corresponents al Programa d'Educació Compensatòria.

⁵ Per manca de competència, d'acord amb els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

11.1. Introducció

Moltes de les intervencions del Síndic, com es pot deduir de la lectura del conjunt de l'informe, tenen com a subjecte directe o indirecte infants i adolescents. En la mesura, però, que una part d'elles reuneixen característiques diferencials i donat que existeix un mandat legal específic per a la defensa dels seus drets, analitzem per separat una part d'aquestes intervencions. Per aquest motiu situem l'explicació d'aquestes matèries com a cloenda de tota l'activitat de defensa dels drets de les persones.

1. Infants i adults com a promotors de queixes

Per analitzar les intervencions en els contextos infantils convé considerar en primer lloc l'origen de l'actuació, ja que la defensa dels drets i llibertats dels infants i adolescents està sempre mediatitzada pels adults que els envolten.

Per aquesta raó, una part de la nostra tasca ha estat sensibilitzar, estimular i orientar les preocupacions de diferents professionals pels infants treballant amb les administracions competents. Una part de les queixes provenen de professionals que descobreixen la possibilitat de queixar-se per l'infant quan les respostes necessàries no arriben. Tot i tenir altres objectius, l'elaboració de "Protocols bàsics d'actuacions en maltractaments a menors" (aquest any s'ha signat el de les Terres de l'Ebre) és un exemple d'aquesta sensibilització de diferents professionals.

De les queixes arribades a la Institució hem conegut realitats de ruptures i confrontacions familiars de les quals es deriva la conveniència que fos l'infant o adolescent el que presentés la queixa. Estimular la presentació de queixes pels infants és, però, una assignatura pendent. Encara no hem pogut facilitar el que preveu la Llei 8/1995, d'atenció i protecció dels nens i adolescents, que a l'article 11.7 assenyala: "L'infant i l'adolescent també poden adreçar-se al Síndic de Greuges o a l'Adjunt per a la Defensa dels Drets dels Infants, amb la finalitat que resolguin les queixes que els formulin".

En pocs casos han estat directament ells i elles els que s'han adreçat directament al Síndic de Greuges. Però, sempre que ha estat així, la perspectiva de la queixa era força diferent, la seva demanda d'ajuda tenia un cert to de perplexitat davant del món adult i les seves formes de funcionar. Els propers anys hauran de destinar-se esforços, amb els corresponents canvis metodològics, tecnològics i de difusió, per fer realment efectiu l'accés dels infants i adolescents al Síndic de Greuges. A més, aquest accés directe, igual que ja fem amb els professionals adults, ha de pensar-se a partir de la sensibilització dels infants i adolescents per ajudar a trobar sortides als problemes de companys que pateixen, que veuen com són agredits

en tant que infants sense saber trobar una sortida a la seva situació. Aquest any, de manera especial, algunes situacions amb un final dramàtic, a Catalunya i fora, ens obliguen a reflexionar sobre com és possible aquesta situació sense que ni l'infant ni els seus companys demanin ajut.

2. Qüestions prèvies

És un lloc comú parlar de l'interès primordial de l'infant, però la realitat que nosaltres vivim (cal no oblidar que a la Institució arriba allò que realment és més disfuncional) és que, en moltes de les pràctiques de la societat, de les diferents institucions i les diverses administracions, aquesta afirmació queda de vegades buida de contingut. Les normes no diuen en què consisteix i les pràctiques professionals que hem hagut d'analitzar fan dubtar de la presència real d'aquesta preocupació.

Paral·lelament, hem de comentar el dret del menor a ser escoltat. Alguna vegada hem hagut d'intervenir perquè un noi o una noia fossin escoltats, però la majoria de vegades el que hem trobat és que es fa, però de forma poc apropiada. En analitzar la queixa descobriríem que es cobria el tràmit, però no servia de gran cosa. Escoltar el menor requereix fer-ho d'unes determinades maneres, en uns contextos, prèvia construcció d'una relació de confiança. El dret no consisteix a preguntar el menor, sinó a disposar d'una persona adulta que sàpiga escoltar i descobrir el que sent i el que de formes diferents pot dir. Tampoc no és una qüestió d'edat. A totes les edats hauria de buscar-se la forma idònia. Existeix un buit de preocupació institucional i d'habilitats professionals que les administracions haurien de cobrir.

Aquesta Institució torna a recordar que les normes no sempre tenen en compte l'interès i la perspectiva infantils. Hem trobat diverses situacions en què, en primer lloc, es tenia en compte l'acompliment formal, strictu sensu, i no pas el dret a satisfer. Així, per exemple, es deixa d'acceptar un infant en una llar perquè no té el DNI (tot i tenir-lo en tràmit) o perquè no justifica l'estat de salut amb un document impositat, quan n'hi pot haver d'altres.

Quan es tracta de valorar situacions infantils apareixen amb molta freqüència informes de professionals de la salut, la conducta o l'estudi de la realitat educativa i social. De manera reiterada hem trobat contradiccions entre uns i altres, que semblen obeir no tan sols a perspectives i enfocaments diferents quant a formes molt parcials i artificials d'estudiar la realitat d'un menor (quan no ja a l'interès d'una part). Creiem que fóra bo que els diferents col·legis professionals i els grups científics implicats consensuessin unes pautes mínimes comunes, com també proposés de bones pràctiques que realment tinguin en compte el menor.

Tot i que tornarem sobre aquesta qüestió a l'apartat sobre l'Administració protectora, voldríem destacar ara la necessitat de pensar en com canviar algunes pràctiques quan ha de produir-se una declaració de desemparament atesa la impossibilitat o manca de voluntat de la família biològica per atendre adequadament els seus fills i filles. Com que han estat anunciades possibles modificacions legals, voldríem alertar sobre la necessitat d'un debat serè sobre els "drets" de les famílies biològiques. No plantejar-lo com quelcom a limitar, en contraposició als drets d'unes noves famílies, que apareixen per definició enfrontades a les altres. Convindrà obrir noves reflexions (o recuperar-ne d'antigues) sobre la complementarietat entre diferents nuclis familiars i la recerca de formes pràctiques que la facin possible.

A l'apartat sobre els conflictes familiars, suggerirem algunes línies de propostes normatives per protegir de manera eficaç els nois i noies en les situacions de ruptura.

3. Noves i velles insuficiències

El Síndic ha hagut d'intervenir en algunes qüestions en gran mesura estructurals o que, com a mínim, pressuposen definicions de models d'intervenció més estables. En el cas de la infància voldríem destacar-ne dues. D'una banda, les queixes relacionades amb l'educació fins a tres anys, que han posat en relleu algunes de les variables que les administracions, creiem, haurien de considerar per definir les seves polítiques educatives.

D'altra banda, no podem deixar de destacar la complicada realitat que arrosseguem amb els menors que han viscut un procés migratori i per als quals no s'acaben de trobar models d'atenció dissenyats amb coherència, que no estiguin desbordats per la immediatesa canviant. Es tracta d'una situació que ja s'ha destacat en informes anteriors i que ara acumula moltes més incerteses sobre les formes raonables de donar-hi resposta, si es volen posar en primer lloc els drets que com a menors d'edat tenen.

No voldríem acabar aquesta introducció sense referir-nos a dues dinàmiques que, de manera contradictòria, impregnen les practiques diàries del Síndic quan s'ocupa de la infància i en les quals el temps té un gran paper: la urgència i la lentitud. La Institució es veu sotmesa de manera reiterada a la pressió de professionals que recorren a nosaltres quan l'Administració competent no sembla disposada a fer cas i pel mig hi ha nens que corren perills greus. Constatem que complim una funció d'estímul i acceleració que hauria de reduir-se. L'emergència, l'atenció immediata quan es tracta d'infants, hauria d'estar més ben dissenyada. Les respostes que, a

vegades, s'apliquen quan el Síndic suggereix la necessitat d'actuar podrien estar previstes de manera dinàmica.

Però també patim lentituds que, tot i ser explicables, no deixen de generar sofriments i queixes renovades dels ciutadans i ciutadanes. La majoria de les intervencions relacionades amb els drets i llibertats de la infància solen ser més lentes que quan es tracta d'altres drets adults. En part és raonable que sigui així, perquè es tracta de modificar situacions gens fàcils, que requereixen temps i, sovint, múltiples accions encadenades. Però hem d'alertar sobre lentituds, al nostre parer, no acceptables. Entre elles voldríem destacar una qüestió que s'arrossega d'anys anteriors i per a la qual no desistim de demanar resposta. Es tracta de les necessitats residencials i d'atenció en general dels infants i adolescents, afectats per una doble discapacitat: un retard mental important i un trastorn greu de personalitat i conducta. Diferents queixes d'aquest grup no van tenir resposta el 2003 i no n'han tingut el 2004.

11.2. Intervencions en l'àmbit de la infància durant l'any 2004

Hem estructurat aquesta part de l'Informe a partir de cinc grans eixos temàtics que, d'una manera global, interrelacionen la majoria de les intervencions relacionades amb la infància.

El primer gran apartat resumeix intervencions derivades de la necessitat de garantir el dret efectiu a l'educació, d'acord amb els diferents cicles vitals. A continuació parlem del conjunt del sistema protector, en el qual apareixen nombroses disfuncions, derivades d'un funcionament històric molt complex i de la dificultat del sistema per adaptar-se a les noves realitats socials que generen noves situacions de desprotecció. En el tercer apartat comentem de manera separada algunes vulneracions de drets que apareixen quan les persones adultes dels grups familiars entren en conflicte.

Tot i no tenir una gran rellevància quantitativa, sí que n'ha tingut de qualitativa, i per això hem comentat separatament les intervencions sobre alguns conflictes i tensions que tenen com a protagonistes o víctimes els nois i noies adolescents. Així, el quart apartat es refereix a aspectes relacionats amb la confrontació i l'abús entre iguals, però també a altres aspectes de conflicte i violència adolescent i jove. Finalment, la infància apareix en queixes i intervencions que responen a innovacions i canvis socials. Per això comentem també de manera separada alguns aspectes de la societat mediàtica que es presenten com a generadors de possibles impactes negatius sobre la infància.

1. Dret efectiu a l'educació i igualtat d'oportunitats

1.1. L'educació infantil

En la mesura que el Síndic rep les preocupacions ciutadanes que no troben les respostes adequades que la ciutadania espera, també ens ha arribat un conjunt important de dificultats que tenen com a nucli central la preocupació per trobar solucions a les necessitats familiars d'educar en les primeres etapes infantils.

La majoria de les queixes rebudes troben sentit en el nou context en el qual se situen les preocupacions i les dificultats col·lectives, i estan encreuades amb els elements següents:

- Una gran demanda, en continu creixement, de places de llar d'infants, derivada de l'agregada incompatibilitat entre les vides laboral i familiar dels diferents tipus de família.
- La preocupació d'algunes administracions per la reducció de costos, de manera que amb els recursos disponibles es pugui generar una major oferta.
- Un moment d'indefinió del conjunt del sistema educatiu, amb concepcions fortament oposades sobre el sentit de l'educació 0-3 entre les benefico-assistencials, les escolaritzadores i les que volen mantenir una clara diferenciació del sentit i les formes de fer educació en aquesta edat.
- Una manca de regulació legal adequada que pugui servir per garantir la qualitat educativa.

Amb tot, el gros de queixes cal situar-lo en la tensió derivada de l'absència de places i en la fragilitat que el disseny educatiu d'aquesta etapa té encara. Els pares i mares s'han adreçat al Síndic perquè no troben plaça, o perquè l'infant no havia estat admès d'acord amb criteris que posaven en qüestió. La necessitat de trobar plaça ha fet que ens pronunciéssim contra el fet que no es pugui inscriure nadons encara no nascuts que necessitaran una plaça en els primers mesos dels curs. Però, també rebíem una queixa en sentit contrari, perquè un ajuntament reservava places per a futurs infants del seu municipi i impedia d'inscriure'n del municipi veí ja nascuts que necessitaven una plaça.

També destaquem les queixes de cent cinquanta-un membres de la comunitat educativa de diferents llars infantils sota la responsabilitat de l'Ajuntament de Barcelona, en relació amb els diferents canvis organitzatius i de funcionament que incidien, al seu parer, d'una manera important en la qualitat i que generaven pèrdues importants en un model educatiu que calia preservar.

La perspectiva del Síndic de Greuges ha estat estudiar fins a quin punt unes maneres o altres d'orga-

nitzar l'atenció educativa infantil en els primers anys de vida poden generar vulneració de diferents drets dels infants que han d'estar especialment atesos i protegits per les diferents administracions. Estem davant d'uns anys de la vida humana d'una enorme transcendència en el futur de les persones. Una etapa delicada en què l'infant ha de traspasar la seva confiança i part dels seus vincles emocionals del nucli familiar a noves persones adultes que també el cuiden.

Com s'ha manifestat, l'actuació en aquest àmbit ha derivat de les queixes presentades per professionals de l'àrea de Barcelona. Això ens ha portat a un estudi a fons de la qüestió, constatant que malgrat els problemes existents en aquest àmbit, en altres àrees territorials la situació presenta majors deficiències.

Si d'alguna manera s'hagués de resumir la funció principal que ha de presidir tot projecte educatiu d'una llar i que, per tant, han de garantir els seus responsables, diríem que es tracta d'organitzar un clima educatiu bàsic en el qual es donin:

- Un conjunt d'estímul adequats a cada edat i a cada nen, que facilitin el seu desenvolupament maduratiu, que completin els del nucli familiar.
- Un conjunt d'experiències de sociabilitat, de contactes i relacions amb altres persones i altres nens, que completin les que el nucli tancat d'una família no pot proporcionar.
- Una percepció permanent d'afecte i seguretat que permeti fruit, viure el dia a dia com a experiència satisfactòria.

Entre el suggeriments i recomanacions que el Síndic ha fet a l'Ajuntament podem destacar:

- La necessitat que tot nou model organitzatiu es basi en una proposta pedagògica ordenada, elaborada a partir de les aportacions de professionals; és a partir d'això que cal introduir també polítiques públiques de racionalitat econòmica.
- La necessitat d'una avaluació objectiva i rigorosa dels efectes de tota mena que genera un nou "model" abans de generalitzar-lo.
- La distribució horària del personal ha de ser la idònia per a les necessitats dels infants.
- La necessitat d'impedir que l'augment de persones que tenen relació i de la rotació de contractacions de personal puguin tenir efectes negatius en els infants.

Amb tot, com que estem en un moment de buit normatiu i el Parlament de Catalunya va aprovar el juliol de 2004 la Llei 5/2004, de creació de llars d'infants de qualitat, que autoritza i empeny el Govern a dictar les normes necessàries per desplegar-la i fer possible que les llars tinguin la qualitat educativa que aquesta etapa infantil requereix, també hem fet un conjunt

de suggeriments al Departament d'Educació. En destaquem els següents:

- La urgència de complir el compromís adquirit pel Govern en la Llei 5/2004, fent una proposta de regulació que garanteixi el caràcter educatiu i la qualitat de les llars infantils, així com també de tots els altres recursos de caire educatiu que atenen infants fins a tres anys.
- La urgència d'estendre l'actuació de la inspecció educativa a totes les llars d'infants, amb independència de la seva titularitat.
- La necessitat de garantir que tota posada en funcionament d'una nova llar té darrere una proposta pedagògica coherent i que, a termini mitjà, es fa un seguiment avaluador per discriminar quines formes organitzatives són recomanables.
- L'elaboració d'un cens acurat dels recursos educatius fins a tres anys existents a Catalunya, i també d'un mapa de necessitats de llars d'infants i un calendari d'execució per a donar-hi resposta.

1.2. Admissió d'alumnes i distribució de la població escolar

L'accés dels alumnes a les escoles i l'elecció de centre han rebut també aquest any una bona part de les queixes del Síndic en relació amb el sistema educatiu.

L'abril passat es va aprovar un nou decret de matriculació, el Decret 252/2004, d'1 d'abril, que estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres docents en els ensenyaments sufragats amb fons públics. A banda d'altres modificacions, la nova regulació introdueix els canvis següents:

- Estableix dos nous criteris generals de prioritat d'accés: la discapacitat en l'alumne, pares, tutors guardadors o germans, i la malaltia crònica de l'alumne que exigeixi una dieta complexa.
- Manté la reserva de dos llocs escolars per afavorir la integració de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, i inclou dins aquest concepte tant els infants amb necessitats específiques per raons socioeconòmiques o socioculturals, com els alumnes de nova incorporació al sistema educatiu i els afectats per discapacitats o trastorns de conducta.
- Suprimeix la referència a les àrees d'escolarització singular.

Però, també:

- Suprimeix l'anomenat criteri complementari de prioritat que la regulació anterior permetia fixar a cada centre.
- Manté la puntuació atorgada per residir en l'àrea definida com d'influència del centre.

Malgrat les novetats, un elevat nombre de queixes rebudes continuen estant relacionades amb aquests

dos últims elements. Els pares i mares es queixen de l'existència d'empadronaments presumptament falsos que tindrien per objecte obtenir la puntuació que s'atorga per la proximitat del domicili i que comporta una prioritat d'accés. El Síndic ha rebut queixes perquè els fills dels promotors no havien pogut accedir a les escoles sol·licitades i, en canvi, dins el mateix procés de matriculació havien obtingut plaça alumnes que no residien dins la zona d'influència del centre.

La persistència d'aquestes denúncies ens fa pensar que es tracta d'una pràctica en alguns casos força estesa. Les millores introduïdes en les normes de preinscripció i matrícula no sempre han tingut l'efecte desitjat o no s'han aplicat de manera rigorosa. Per exemple: en aquells casos en què l'adreça del DNI dels pares no coincideix amb la feta constar en la sol·licitud de centre, s'ha demanat el certificat de renovació de DNI a més del certificat d'empadronament. Tanmateix, tot i complir els requisits formals, aquests no han estat encara suficients per evitar frau. Ha mancat sovint una actitud decidida de l'Administració educativa en el territori, donant trasllat urgent de les denúncies per presumpte frau a l'Administració local, que és l'encarregada de vetllar perquè les dades que conté el padró s'ajustin a la realitat.

Aquest era el sentit de la queixa d'un grup de mares i pares que denunciaven la manca d'actuació del Departament d'Educació, que, malgrat la seva insistència, no va requerir la intervenció de l'ajuntament per comprovar la veracitat d'un grup de possibles falsos empadronaments. Igualment denunciaven la manca d'actuació de l'autoritat local negant-se a investigar les seves denúncies de forma suficient, que consideraven comprovades per l'Administració educativa. Cap de les dues administracions va actuar en la pràctica per donar resposta als ciutadans i ciutadanes.

Tot al contrari, en una altra queixa, després de la intervenció del Síndic, un ajuntament, complint la seva obligació, va ordenar una investigació policial d'un dels presumptes falsos empadronaments, que va confirmar el que deien els promotors de la queixa, i va portar a obrir un expedient informatiu. Els implicats no van presentar-se al tràmit d'audiència i l'ajuntament va dictar una resolució per la qual estimà el recurs de la família perjudicada (vegeu queixes números 3720/04, 4535/04, 2216/04).

A la vista de les situacions denunciades, el Síndic ha suggerit al Departament d'Educació que introdueixi noves millores en el Decret de matriculació a fi d'evitar en la mesura possible aquestes pràctiques. També ha suggerit que, en qualsevol cas, sempre traslladi les denúncies que rebí a l'ajuntament corresponent, que és l'Administració que té l'encàrrec de vetllar

perquè les dades del padró s'ajustin a la realitat. A partir de diverses actuacions, el Síndic ha rebut informacions que posen de manifest certes insuficiències en el padró que afecten a temàtiques diferents, per la qual cosa es proposa dur a terme un estudi sobre aquesta qüestió.

Finalment, acabem aquest punt relacionat amb el domicili i la documentació demandada per acreditar-lo fent esment de com alguna Administració ha fet, en algun cas, una aplicació literal de les normes i ha produït una exclusió, perfectament esmenable, d'haver considerat en primer lloc els drets de l'infant. Una persona d'origen immigrant es va queixar perquè la seva filla no va poder obtenir la puntuació que s'atorga en funció del domicili per accedir a una escola bressol perquè en aquell moment els seus pares disposaven únicament de targeta de residència i no de DNI, que tenien en tràmit i van obtenir pocs dies després. L'Administració no va voler fer cap lectura interpretativa i insistí que aquest és el document que de forma literal requereix la normativa de preinscripció.

Si el criteri de residència real en el territori ha generat un primer grup de males pràctiques no sempre corregides i les corresponents queixes, la supressió del criteri complementari, que estava en mans de cada centre, ha estat la causa d'un altre grup. Diferents mestres d'escoles concertades han manifestat que, amb la supressió del criteri complementari d'accés que fixaven els centres i la introducció de criteris més restrictius per augmentar el nombre de llocs escolars per grup, s'havien trobat que els seus fills no podien accedir a les escoles on ells i elles exercien l'activitat docent.

Aquest grup de mestres es va adreçar al Síndic, assenyalant que el Conveni únic del personal d'aquests tipus de centres estableix que els seus fills tenen un dret preferent per accedir-hi. El Departament d'Educació va respondre al Síndic que el Decret 252/2004 té un rang normatiu superior a aquest conveni i, per tant, és de compliment obligatori. El Síndic va considerar que la postura del Departament s'ajustava a la normativa vigent, si bé també va tenir coneixement, posteriorment, que els alumnes esmentats havien accedit finalment als centres on treballaven els seus progenitors.

Hem de destacar, també, totes les queixes que el Síndic ha rebut en què, tot i aplicar-se de forma correcta la normativa de matriculació, es produeixen un resultat en l'assignació de places que fan molt difícil l'escolarització dels infants d'acord amb les previsions que raonablement semblen tenir les seves famílies. El nombre de places que ofereixen les escoles és necessàriament limitat i això fa inevitable que, quan el nombre de sol·licituds és superior al de places disponibles, algunes sol·licituds, aplicats els cri-

teris de prioritat d'accés, no puguin ser admeses i els infants no entrin a les escoles demandades en primera instància.

Partint d'aquesta realitat, hem rebut amb preocupació les queixes d'algunes famílies amb germans escolaritzats en centres diferents o que es trobaven a gran distància del domicili familiar, en algun cas sense transport públic i amb situacions familiars de gran dificultat (vegeu queixa 0824/04). El Síndic suggerí en aquest cas al Departament l'adopció de solucions concretes. Preocupen especialment les situacions que afecten infants de molt curta edat si la distància entre el domicili i l'escola afecta directament la seva qualitat de vida i els seus hàbits bàsics.

El cas especial dels germans és tingut en compte per la normativa de matriculació, però només de forma parcial, ja que s'estableix com a criteri de prioritat d'accés que hi hagi germans matriculats efectivament a l'escola en el moment de la preinscripció, referida al curs que finalitza, però no a aquell per al qual es fa la preinscripció. És a dir, per accedir-hi serveix tenir un germà al centre, tot i que l'any següent, per raó d'edat, ja no hi serà. En el mateix sentit, no es té en compte la situació generada per germans que canvien simultàniament d'escola a conseqüència, per exemple, d'un trasllat de domicili, excepte que els germans sol·licitin lloc escolar en el mateix nivell i curs.

Un pare plantejava aquesta situació adduint que si el germà d'un possible alumne no continuava en el centre el curs següent havia de ser considerat en la mateixa situació que els altres alumnes sol·licitants que no hi tenien germans (vegeu queixa número 1864/04). En resposta al Síndic, el Departament d'Educació ha exposat diverses raons que, al seu parer, sustenten el manteniment de l'adjudicació de punts per germà, independentment de la continuïtat d'aquest en el centre. El Síndic va apreciar que les raons exposades no justificaven la puntuació atorgada en els casos en què el germà no continuava l'escolarització i, en conseqüència, suggerí al Departament d'Educació que el criteri de prioritat d'accés que té en compte l'existència de germans es refereixi al curs per al qual es fa la preinscripció i no al que acaba. Al nostre parer, l'objectiu de la norma sembla que ha de ser afavorir que els grups de germans puguin ser escolaritzats simultàniament al mateix centre, no en períodes diferents, i tractant-se d'una dada fàcilment constatable, especialment en l'educació infantil, han de poder-se arbitrar mesures per assegurar el compliment d'aquest criteri.

No són, però, tan sols les dificultats i contradiccions per accedir les institucions educatives el que ha generat queixes o necessitats d'intervenir d'ofici. També n'hi ha de derivades de com es distribueix finalment la població escolar en determinades

poblacions o barris. Tot i la reserva de places i les millores introduïdes en els successius decrets de matriculació, algunes escoles de titularitat pública continuen concentrant un elevat nombre d'alumnes d'origen immigrant a les seves classes que no és comparable al d'altres centres, molt superior en les d'infància de similars característiques existent en el seu entorn més proper.

Així, hem de destacar la continuació d'una actuació de seguiment de l'evolució de l'escolarització en zones d'especial dificultat, arran de la queixa presentada per les Associacions de Mares i Pares d'Alumnes (AMPA) del sector de Santa Eugènia i Sant Narcís, de Girona, l'any 2003. La seva preocupació naixia de la manca de planificació i de recursos davant de l'increment de la proporció d'alumnes d'origen immigrant i d'alumnes amb necessitats educatives especials. De l'estudi de les últimes dades aportades pel Departament i de l'informe que hi adjuntava, el Síndic constatà que, malgrat que aquest sector és un dels que ha patit una concentració d'aquests alumnes en l'escola pública més significativa, el curs 2003-2004 s'observava una millora en la distribució de la diversitat d'alumnes entre l'escola pública i la privada concertada respecte als cursos anteriors. Tanmateix, el Síndic coincideix amb el Departament en l'apreciació que es tardarà uns anys a completar la redistribució equilibrada, malgrat que s'avança a mesura que entren noves promocions més equilibrades. Amb tot, la preocupació continua davant determinades concentracions en algunes escoles de primària i, especialment en el CEIP Santa Eugènia, ja que entén que una proporció de quasi 45% d'alumnes amb necessitats educatives especials en un sol centre és difícil de gestionar. Pel que fa a l'educació secundària, s'observa que la distribució d'aquests alumnes és, de moment, més equilibrada.

En la línia de reclamar un suport adequat per poder exercir la seva tasca educativa, els professionals d'un CEIP de la zona de la Farga de Salt es van dirigir al Síndic per plantejar les dificultats i el suport insuficient que rebien del Departament d'Educació. Exposaven que en aquell moment, a final de 2003, l'escola tenia més del 75% d'alumnes de nacionalitat estrangera, i que el curs anterior n'havia atès seixanta-sis d'incorporació tardana. Molts d'aquests infants havien de rebre ajuda per poder-se entendre i comunicar-se, i cada mestre tutor tenia uns quants alumnes en aquesta situació a la seva aula, la majoria amb una ràtio de 27 alumnes.

El Departament d'Educació va informar el Síndic de les actuacions per atendre les demandes de l'equip directiu del centre: l'assignació d'un taller de quinze hores, el reconeixement de la condició de centre d'atenció educativa preferent, ajuts per a la dotació informàtica i per realitzar sortides. Però la realitat que el Síndic va poder observar en el centre fa pen-

sar que aquests ajuts, tot i l'esforç dels professionals del centre, no són suficients perquè són actuacions momentànies de suport que no aborden la situació de l'escola des d'una perspectiva global i amb un projecte de futur, perquè manquen d'ambició de canvi. Per aquesta raó demanarem al Departament un pla d'intervenció específic per al centre, atesa la seva situació excepcional i, més enllà de l'escola, una distribució dels alumnes immigrants a les escoles del barri que s'acosti als percentatges de població immigrada que hi ha al municipi. La queixa continua oberta i pendent de noves intervencions.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
3872/03 CD	Concentració d'alumnes immigrants en un centre docent públic
0824/04 CD	Una plaça escolar sense mitjà de transport per a accedir-hi
1864/04 CD	Els punts assignats per germà en el centre docent
2008/04	L'accés a l'escola dels fills dels mestres
3720/04	Falsos empadronaments per accedir a un determinat centre docent

1.3. L'escolarització normalitzada dels alumnes diferents

Els infants i els adolescents amb necessitats educatives diferents o que pateixen alguna discapacitat, independentment de l'abast o de la severitat d'aquesta, tenen dret a rebre una educació que tregui el màxim partit del seu potencial i, al mateix temps, a rebre-la en un marc que faciliti la seva integració social. Qualsevol limitació en aquest sentit, que no sigui establerta en interès del mateix alumne, vulnera el dret a la no-discriminació i el dret a l'educació, reconeguts en els articles 2 i 28 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants. En conseqüència, el Síndic ha dit, com a criteri general i com a resposta en les situacions concretes que ha conegut, que sempre que sigui possible els alumnes que pateixen alguna discapacitat o determinats trastorns, com ara dèficit d'atenció per hiperactivitat, haurien de cursar estudis en els centres docents ordinaris, amb el suport especialitzat corresponent.

Però observem amb preocupació que els processos seguits per a una veritable educació en contextos estimulants i normalitzadors semblen patir una significativa aturada, si no retrocés, a conseqüència dels importants canvis que viu el sistema educatiu. Com s'ha destacat en l'apartat anterior, en el panorama escolar s'han introduït nombrosos elements de diversitat, que afecten els objectius educatius, les didàctiques i procediments a seguir, les motivacions i les característiques de l'alumnat. A més, s'ha conformat un panorama de necessitats educatives molt

associat a les noves realitats de dificultat i exclusió social, que no està distribuït de manera equilibrada en el conjunt d'escoles d'un territori. Aquest nou context ha tingut un efecte rebot, pel qual algunes escoles no es veuen en cor d'assumir també l'alumne amb discapacitats o determinades dificultats d'aprenentatge. Es tendeix a què un determinat tipus d'alumnat acabi essent enviat per sistema a institucions d'educació especial.

Pel que fa als alumnes amb discapacitats, coneixem la intenció del Departament d'Educació d'avançar progressivament cap a la inclusió de tots els alumnes, amb excepció dels que pateixen discapacitats profundes. Amb tot, al Síndic continuen arribant escrits de pares, mares i professionals de l'educació i de la psicologia, que exposen la seva disconformitat amb situacions particulars d'alumnes que són derivats a centres d'educació especial, o que fan l'escolarització compartida, malgrat les indicacions contràries de metges i psicòlegs, o dels efectes que aquesta escolarització provoquen en l'alumne.

En una d'aquestes situacions –cas d'un alumne que pateix un retard maduratiu global amb alteracions de conducta, però que no és un cas sever de discapacitació ni de trastorn mental–, el servei que fa el reforç escolar es va adreçar al Síndic insistint en el perjudici que causava a l'alumne l'assistència de mitja jornada a una escola d'educació especial amb infants que tenien afectacions severes de desenvolupament (vegeu queixa número 1735/04). En l'informe d'aquest professional es feia constar que en aquesta escola l'alumne no avançava sinó que s'endarrerava, mentre que quan estava entre alumnes que no patien discapacitats actuava de forma completament diferent (era totalment autònom, podia treballar sol amb adaptació del material). No tenia sentit aquesta escolarització quan els diferents diagnòstics suggerien incloure'l en una escola rural (reduït nombre d'alumnes de diferents nivells i models d'imitació variats i senzills) i quan l'escola ordinària a la qual assistia a les tardes estava disposada a tenir-lo la jornada completa.

La queixa venia d'una associació educativa que feia constar les dificultats de col·laboració amb l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic (EAP) de la zona, tancat en les seves propostes i que utilitzava amb alarmant freqüència un centre escolar d'educació especial existent a la comarca. El Síndic recollí i traspassà al Departament el que feia constar aquest informe i demanà ser informat sobre quins alumnes tenia l'escola d'educació especial; amb quin tipus de discapacitats i patologies; el nombre i perfil d'alumnes que hi eren derivats per l'EAP; si hi havia informes d'inspecció d'educació sobre la derivació d'alumnes amb problemes d'escolarització des de l'EAP en aquesta comarca. El tràmit de l'expedient es troba pendent de resposta.

En alguns altres casos de disconformitat dels pares amb l'escolarització compartida s'observa que s'ha actuat correctament, d'acord amb criteris que compartim: a) s'ha treballat acuradament segons les necessitats i característiques detectades a través de l'observació i l'estudi de l'alumne; b) s'ha aplicat a l'alumne un projecte individualitzat i personalitzat d'escolarització adaptat; c) s'han recollit les valoracions dels mestres i dels altres professionals implicats; i, d) s'han escoltat les consideracions i el parer dels pares. Amb tot, sovint la disconformitat dels pares amb la proposta d'escolarització de l'EAP continua, però el Síndic, tot i comprendre el malestar dels pares, els aconsella posar confiança en les valoracions i les propostes dels tècnics en tant que especialistes en les necessitats escolars dels infants.

Les dificultats per atendre la diferència també se'ns han plantejat per altres aspectes, com hipoacúsics, dificultats conductuals, etc. Ha estat reiterada la queixa per les respostes donades als nois i noies que manifesten una situació d'important dèficit d'atenció i hiperactivitat (TDAH). A parer dels promotors d'alguna queixa, no només no reben l'atenció que necessiten, sinó que sovint són castigats repetidament per conductes pertorbadores a l'aula. Així, uns pares van denunciar al Síndic el tracte repetidament sancionador que rebia el seu fill de deu anys en el centre docent al qual assistia, amb el resultat d'expulsió en algunes ocasions, com també la manca de coneixements sobre el fenomen de la hiperactivitat i sobre les millors estratègies d'atenció escolar a l'alumne (vegeu queixa número 1567/04). Els pares entenien que el comportament del seu fill a l'institut era incorrecte i sancionable, però que corresponia a les característiques de conducta referides en els estudis sobre hiperactivitat; per aquest motiu discrepaven de la resposta que el centre docent donava a aquesta conducta, perquè era contrària al que aconsellaven els experts: respostes de reforç positiu i no pas sancions continuades. En aquest cas, es va trobar finalment una solució personalitzada mitjançant un canvi a una escola més petita, amb reforç en el mateix centre de professionals d'una escola d'educació especial, i amb un treball coordinat entre l'EAP, el centre docent i els pares.

Altres pares i mares ens han fet arribar la seva preocupació per la manca d'atenció escolar adequada als seus fills superdotats (vegeu queixa números 1325/04 i 1382/04). Aquests alumnes presenten sovint un baix rendiment escolar i dificultats en els àmbits emocionals i relacionals, però en la majoria de casos tenen una capacitat cognitiva que no correspon als resultats. Arran de les sol·licituds d'aquests pares i mares ens hem adreçat al Departament perquè ens informin sobre l'atenció escolar en cada cas, i observem que s'han fet esforços per atendre al més convenientment possible els fills de les

persones interessades. Aquests pares i mares, però, se senten desorientats i poc atesos en l'escolarització i les necessitats educatives dels alumnes amb superdotació intel·lectual, i sobre els serveis i ajuts per atendre-les.

Per aquest motiu, el Síndic ha exposat al Departament que entén que l'atenció educativa a aquests infants presenta una complexitat que sovint sembla no trobar resposta prou adequada en els centres ordinaris, que provoca de vegades senyals de fracàs escolar i d'inadaptació a l'aula. Tanmateix, a fi d'efectuar les consideracions i suggeriments oportuns, hem demanat ser informats sobre:

- Quins mecanismes s'han previst per poder fer front a aquesta complexitat.
- Si hi ha especialistes en els EAP o en altres serveis educatius sobre aquest tema que puguin assessorar els mestres i els pares sobre característiques i necessitats associades, i sobre els serveis que poden atendre'ls.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
1735/04	L'escolarització compartida amb una escola d'educació especial
1567/04	Tracte adequat a un alumne hiperactiu
1325/04	Manca d'adaptació curricular per a un alumne amb superdotació

1.4. Dificultats docents

Tot i tractar-se en molts casos de queixes que no afecten directament drets d'infants i adolescents, des d'aquest àmbit i amb aquesta perspectiva ens hem ocupat de qüestions que afecten el professorat i els educadors que s'ocupen d'ells. Les seves raons per arribar al Síndic obeïen sovint a dificultats i preocupacions personals, però el conflicte creat tenia o pot tenir efectes importants sobre la realitat educativa de l'alumnat. Amb demandes d'intervenció molt diferents, ens hem ocupat de docents que posen de manifest dificultats en l'exercici de la seva tasca o que no accepten alguns canvis estructurals que ha viscut el sistema educatiu, ja sigui en el currículum o en l'organització de les tasques del professorat. La nostra preocupació, és vetllar per com afecta als infants i adolescents el malestar docent, naturalment a part de les actuacions per a salvaguardar els drets d'aquest col·lectiu.

Hem d'assenyalar tres grans grups de dificultats als quals hem prestat atenció de manera singular: l'estabilitat del professorat, les experiències d'assajament o de convivència complicada en els equips docents de determinats centres i l'aplicació a l'àmbit educatiu de determinades llicències o permisos.

La manca d'estabilitat ha estat plantejada per un nombrós grup de professors que fa anys que es troben en situació d'expectativa de destinació i s'han adreçat al Síndic per denunciar la falta de creació de places d'algunes matèries i els perjudicis que el manteniment en aquesta situació administrativa els comporta. El Departament d'Educació ha assenyalat que coneix aquesta problemàtica i que incrementarà el nombre de places vacants que s'hauran de cobrir mitjançant el proper concurs de trasllats, les quals es trobarien en fase d'estudi. En aquest sentit, considerem que un cop s'hagi valorat la continuïtat dels llocs de treball al centre docent, caldria reduir en la mesura que sigui possible el nombre de funcionaris en aquesta situació. El llarg període de temps transcorregut en molts casos genera una inevitable percepció d'inestabilitat, aquesta situació administrativa comporta perjudicis concrets als afectats i, sovint, la tasca docent i educativa queda alterada.

L'assetjament moral en els llocs de treball ocupava el nucli central d'altres queixes rebudes de mestres i professors. La intervenció del Síndic davant aquestes denúncies, malgrat la vulneració de drets que comporten, esdevé especialment difícil per tal com aquesta Institució no disposa dels mitjans per conèixer-ho. Cal advertir, però, que sota aquesta etiqueta semblen presentar-se situacions molt diverses, en què es barregen dificultats humanes d'adaptació a les noves realitats educatives, tensions de grup enquistades al llarg dels anys en el claustre.

La intervenció del Síndic s'ha centrat a vetllar, en els casos en què aquestes situacions han pogut ser acreditades, perquè hi hagués una resposta dels òrgans competents del Departament d'Educació. En aquest sentit, amb motiu de la queixa d'un professor que aportava un informe emès per la Inspecció de Treball que conclouia que l'interessat havia estat sotmès a una situació que configurava un quadre d'assetjament moral, que havia causat danys a la seva salut, el Síndic, tenint en compte la presumpció de certesa que tenen reconeguda els informes de la inspecció, va recordar al Departament d'Educació que adoptés les mesures necessàries per protegir aquell funcionari, i que li facilités la reincorporació si esqueia, i que esbrinés si els fets denunciats eren constitutius de falta disciplinària (vegeu queixa número 1312/04).

La resposta del Departament d'Educació, en aquest cas i en altres de similars, s'ha centrat a proposar un canvi de centre als afectats, o adoptar mesures d'acompanyament que puguin facilitar-los la reincorporació al lloc de treball. Això no obstant, no consta al Síndic que s'hagin investigat els fets com tampoc que s'hagin adoptat mesures organitzatives o disciplinàries en els llocs de treball per prevenir aquestes situacions i donar una contesta adequada a les denúncies. La resposta, al nostre parer, és encara insuficient, i per això es pensa suggerir la necessitat

d'adoptar un conjunt de mesures de caràcter general, actualment en fase d'estudi, que han de ser objecte de la intervenció del Síndic el proper any 2005.

Finalment, la qüestió de llicències i permisos ha comportat intervencions en les quals, sovint, l'Administració ha trobat formes d'atendre la queixa. Així, va passar amb un funcionari que tenia constituïda notarialment una unió de parella estable homosexual i al qual es va denegar la llicència per raó de matrimoni (vegeu queixa número 0669/04). El Síndic va suggerir al Departament de Governació i Administracions Públiques que promogués les reformes legals necessàries per equiparar totalment, en l'àmbit de la funció pública, els beneficis que tenen reconeguts els matrimonis amb les unions estables de parella homosexuals, i que hi inclogués la llicència de quinze dies naturals per raó de matrimoni. El Departament de Governació va acceptar aquest suggeriment.

En relació amb l'atorgament de permisos, el Síndic també s'ha dirigit al mateix Departament per conèixer quina interpretació fa de l'apartat a) de l'article 97.2 del Decret legislatiu 1/1997, en la redacció que li va donar la Llei 6/2002, de 25 d'abril, de mesures de conciliació de la vida familiar i laboral, el qual preveu la possibilitat de reduir la jornada un terç o la meitat amb una percepció del 80% o del 60% de la retribució als "funcionaris que per raó de guarda legal tenen cura [...] o d'una persona disminuïda, psíquica, física o sensorial que no fa cap activitat retribuïda". La sol·licitud d'aquest aclariment es va produir arran de la queixa d'una professora que té acollit un infant que pateix una disminució i a la qual el Departament d'Educació va concedir una reducció de jornada, però amb reducció proporcional de les retribucions, entenent que el seu cas no era assimilable al supòsit descrit (vegeu queixa número 4401/04). Al nostre parer la interessada sí que compliria els requisits d'aquest tipus de permís, per tal com té atorgada la guarda legal de l'infant, que pateix una disminució, i no fa cap activitat retribuïda. Per això hem demanat conèixer les instruccions respecte a la interpretació d'aquesta regulació per a tots els funcionaris de la Generalitat.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
2256/04	Professors en expectativa de destinació
1312/04	Denúncia per assetjament laboral
CD	
0669/04	Homologació dels beneficis de les unions estables de parella homosexual amb el matrimoni en l'àmbit de la funció pública docent
4401/04	Atorgament d'una reducció de jornada per la guarda d'un infant discapacitat
CD	

2. Infants i adolescents desemparats

2.1. Disfuncions en les pràctiques del sistema protector

Una bona part de les tensions i les dinàmiques per garantir drets bàsics dels infants continua associada al funcionament del sistema protector. Si a la introducció recordàvem la tensió habitual entre l'emergència i la lentitud, ara volem posar l'èmfasi en la manera com les queixes i les actuacions d'ofici es mouen en dues direccions aparentment contràries, connectades per la necessitat de donar suport a les administracions per trobar allò que realment pot ser més útil a cada menor.

Una d'aquestes direccions de les queixes té darrere persones preocupades perquè el sistema protector no funciona adequadament i reclamen al Síndic que actuï perquè ho faci de manera efectiva, àgil i sense generar més maltractament. En la direcció oposada, ciutadans afectats per les decisions protectores reclamen la nostra intervenció perquè consideren que es vulneren els seus drets en tant que pares i mares i que no poden fer res davant d'una Administració que, segons el seu parer, no els té en compte: són queixes de qui demana la protecció efectiva, de qui s'oposa a les mesures protectores. En el primer cas, estem davant de demandes que destapen buits i mancances de rellevància, fets que demostrarien que no sempre es protegeix els infants i adolescents. En el segon, que no val qualsevol forma de procedir quan realment s'ha d'actuar per protegir, i no sempre es tenen en compte de manera correcta les persones implicades.

A. Demandes d'un canvi en profunditat

En el primer grup hem considerat queixes relacionades amb múltiples aspectes del sistema o en diferents parts d'ell. Un exemple general han estat les reflexions sobre les dificultats i deficiències en el sistema de protecció que el president d'una associació col·laboradora en l'àmbit de la protecció a la infància va fer arribar al Síndic. Es referia, entre d'altres aspectes, a:

- La necessitat de modificar i millorar el conjunt del procediment de protecció (acolliment, estudi, seguiment, etc.), de manera que el tracte als infants i els adolescents fos normalitzador, humanitzat, menys burocràtic, tenint en compte les seves necessitats, sense vulnerar innecessàriament la seva intimitat.
- La promoció de mesures de prevenció de la separació dels infants i dels adolescents del seu entorn familiar, mitjançant recursos en el mateix territori: més educadors al carrer i als centres docents, la reimplantació de la figura del delegat d'assistència a l'infant, programes de suport a les famílies, etc.

- La necessitat de potenciar recursos alternatius dins l'entorn familiar (acolliments familiars en família extensa i en família aliena) i evitar que en la pràctica els centres siguin l'únic recurs.
- La millora del tractament i acompanyament a les famílies un cop els infants i els adolescents es troben en centres, a través d'una xarxa suficient i preparada d'Equips d'Atenció a la Infància i a l'Adolescència (EAIA), que coneguin bé els nois i noies i coneguin els centres en els quals es troben, per tal d'evitar els llargs internaments.
- Facilitar el contacte dels infants i dels adolescents internats amb els seus familiars, i evitar rigideses i actituds temoroses dels professionals.
- Intervenir adequadament des dels centres residencials d'acció educativa, amb altres sistemes d'assignació de places, adults referents per a tot el procés que seguirà el menor, sistemes de coordinació adequada, etc.

En una línia similar de revisió a fons del sistema, hem tingut altres queixes demanant, per exemple, una revisió en profunditat de les seqüències d'internament viscudes per alguns infants i adolescents.

També del mateix caràcter general algunes disfuncions que tenen com a base descoordinacions territorials o manca d'efectivitat en les relacions entre els sistemes de serveis socials, d'atenció a la infància i de protecció. Hem tingut queixes, per exemple, en les quals l'absència d'un seguiment efectiu feia que els infants i adolescents estiguessin sotmesos a importants riscos quan la mare era atesa pels serveis socials a causa de maltractaments, però els seus descendents, per ningú. La situació de desprotecció s'agreujava en canviar de zona per la situació de la llar d'acollida en un territori sota el control d'un EAIA diferent. A vegades, la tensió ha sorgit perquè les situacions de patiment dels infants eren objectivament greus. Els professionals en contacte directe demanaven intervencions protectores, però aquestes arribaven sovint després de mesos o més d'un any de propostes. Així ha estat una queixa recent en la qual un centre d'atenció a persones amb problemes de drogues alertava sobre la urgència d'intervenir amb un menor de poc més d'un any en perill de danys greus.

Algunes d'aquestes reflexions ja havien estat anteriorment plantejades pel Síndic davant l'Administració protectora, a través de suggeriments fets a partir de queixes rebudes i d'actuacions d'ofici, i han estat traspassades de nou arran d'alguna d'aquestes més generals al Departament de Benestar i Família. Aquest ha comunicat al Síndic que ha recollit els documents com a propostes a tenir en compte, si escau, a l'hora de dissenyar i aplicar les polítiques d'atenció a la infància i l'adolescència, en la línia de valorar totes les aportacions que les entitats i els agents implicats en la matèria ens puguin fer arribar,

i amb la finalitat última de millorar l'atenció que l'Administració dóna als infants. El Síndic s'ha tornat a adreçar al Departament sol·licitant ser informat en el seu moment de les decisions que es vagin adoptant per pal·liar i evitar les dificultats exposades i també de la previsió que el Departament té per estudiar les diverses qüestions plantejades.

B. Actuacions protectores poc adequades per l'interès de l'infant

De les queixes que tenen com a objecte disfuncions més específiques voldríem remarcar les següents:

- El retard en l'estudi de les situacions personals i familiars dels infants i adolescents que es troben en situacions socials i familiars d'alt risc i l'allargament innecessari dels processos que porten a la seva protecció.
- La impossibilitat d'oferir recursos i ajudes que evitin la separació dels infants de les seves famílies.
- La manca de recursos alternatius a la família adequats a cada infant.
- La separació dels germans en diferents centres.
- La permanència innecessàriament llarga de infants i adolescents en els centres d'acolliment per a l'estudi de la seva situació, com també formes poc objectives de fer aquest estudi.
- La manca de respecte a la identitat dels infants, o un presumpte tracte inadequat, en algun centre residencial.

Paradigmàtica per explicar el que sens dubte són un conjunt d'intervencions protectores que generen finalment patiments ha estat la situació plantejada per una menor de nou anys, acollida en família aliena. Es va adreçar al Síndic perquè es tingués en compte la seva opinió davant l'obligatorietat, imposada judicialment, de retornar amb la seva mare biològica. Les respostes des de la institució han consistit a interessar-nos pel cas i perquè la noia pogués ser escoltada. Però l'anàlisi del cas ens permet alertar sobre alguns aspectes als quals caldrà donar importància:

- Deixar ben clar en els acolliments inicialment no adoptius que són acolliments parcials, complementaris, que poden esdevenir permanents.
- Treballar la separació que viu l'infant de la família biològica i ajudant als dos nuclis familiars a gestionar adequadament les contradiccions.

El Síndic està cercant formes d'intercanvi de criteris entre jutges de família, fiscals de menors i professionals del sistema protector per poder escoltar adequadament els infants i adolescents i valorar el que els nuclis familiars en tensió manifesten.

Algunes d'aquestes dificultats i altres a què ens referirem es podrien reduir amb modificacions de la Llei

8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i els adolescents i de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció (per exemple les relacionades amb les formes d'acolliment). El Govern de la Generalitat ha anunciat ja que pensa modificar-la, procés de reforma en el marc del qual el Síndic de Gregues presentarà propostes de millora a partir de la realitat que conegui.

C. Altres dificultats i algunes bones pràctiques

Sense que formi part d'una manera clara de cap de les tendències que hem destacat, voldríem fer esment d'una qüestió plantejada a final de 2003 i a començament de 2004: la situació dels infants petits d'una part de la comunitat gitana que acompanyen les seves mares a mendicar al carrer (vegeu queixes números 4345/03 i 0012/04). Per aquest assumpte vam adreçar-nos als departaments de Benestar i Família i d'Interior, i també a l'Ajuntament de Barcelona. Estudiats els informes rebuts, el Síndic va fer diverses consideracions i suggeriments. En destaquem aquests:

- La necessitat d'endegar un pla especial de la mendicitat amb infants i d'intervenció socioeducativa amb pares i mares per a una adequada cria dels seus fills. Aquest pla hauria de ser interdepartamental i incloure també l'Administració local, liderat pel Departament de Benestar i Família, com a institució que té encomanada la protecció dels infants i dels adolescents.
- Les actuacions dissuasòries amb els pares i mares constitueixen una acció pedagògica que valorem encertada i útil, però cal també una intervenció dels serveis socials d'atenció primària que vagi més enllà de ser reactiva a les demandes que els arriben. Essent un col·lectiu tan nombrós a Barcelona, cal considerar la conveniència de formes d'intervenció específica i proactiva des dels serveis socials.

Finalment, entre algunes actuacions d'ofici destinades a conèixer bones pràctiques a generalitzar, destacarem la visita al Centre d'Acolliment Talaia, que té un doble encàrrec: donar resposta immediata i transitòria a la necessitat de protecció urgent dels infants i adolescents d'alt risc, i elaborar l'estudi, valoració, diagnòstic i pronòstic per fer la proposta de futur protector corresponent. Com que és un centre que acull noies de 12 a 18 anys, i els seus germans i germanes petits, fins a cinc anys, va semblar que seria útil recollir la seva experiència, pensant en les dificultats protectores en l'adolescència de què parlarem després. Hi vam trobar un marc teòric i unes aplicacions d'aquest marc sòlides i experimentades, una cohesió dels equips important, una pràctica ben estructurada de coordinació amb tots els recursos de la DGAIA i una col·laboració amb els recursos del sis-

tema de benestar de la zona. Considerem positiva la forma de treballar i creiem que caldria estudiar de fer-la extensiva a d'altres recursos residencials.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
0605/04	Desacord d'una mare de tres filles tutelades per l'Administració que es troben en diferents centres residencials d'acció educativa
1332/04	Reflexions entorn de les disfuncions del sistema protector
3407/04	La mare d'uns infants tutelats per la Direcció General d'Atenció a la Infància i a l'Adolescència expressa la seva preocupació pel tracte que reben els seus fills en un centre residencial d'acció educativa
0012/04 CD	Situació dels infants que acompanyen les seves mares en l'exercici de la mendicitat
2217/04	Acció d'ofici per visitar el centre d'acolliment Talaia

2.2. L'internament en centres educatius grans

L'any 2004 es va presentar al Parlament un Informe monogràfic sobre els Centres Residencials d'Acció Educativa (CRAE). De l'estudi dels resultats es dedueix que, per raons òbvies, els centres amb més nombre d'infants i d'adolescents tenen més dificultats per atendre'ls de forma personalitzada i, sobretot, per aconseguir un entorn el més semblant possible als familiars. Arran d'aquesta conclusió i de les dades acumulades a partir de les visites que ja hi férem l'any 1999, es cregué convenient tornar a visitar alguns d'aquests centres grans. Aquesta vegada, es va pretendre conèixer de manera especial:

- L'acompliment dels drets de participació.
- La individuació del procés educatiu.
- El respecte a la pròpia identitat.
- Les formes de sancionar.
- L'organització del centre.

Es volia conèixer, d'una banda, quins esforços feien els centres per aconseguir aquesta atenció i aquest clima, malgrat els condicionants de l'entorn físic i del nombre d'infants i, de l'altra, es preveia fer recomanacions i suggeriments per a la millora en la seva vida quotidiana tenint en compte que tots els centres grans van ser reorganitzats durant els anys noranta.

Volem destacar que en aquestes visites hem recollit sovint la preocupació i el patiment dels professionals del sistema de protecció que treballen en les institucions residencials. Ens ha passat el mateix amb les queixes de pares i mares dels infants internats. Tot i

que les percepcions i les qüestions plantejades són diferents, no són discrepants, i entre les dues, complementen la visió.

Aquestes actuacions d'ofici van iniciar-se amb dues visites a dos dels centres residencials que acullen més infants i adolescents de les comarques de Barcelona i està previst continuar-les el 2005, mitjançant visites als altres centres de més de trenta places, per elaborar posteriorment un informe que inclogui recomanacions i suggeriments sobre la vida quotidiana dels infants i els adolescents que hi resideixen (vegeu actuació d'ofici 4403/03).

Expedients més significatius	
Codi	Assumpte
4403/03	Actuació d'ofici de visites a centres residencials d'acció educativa

2.3. Intervencions protectores i dificultats adolescents

Si és difícil la funció parental de l'Administració amb els infants, ho és molt més amb els adolescents. La necessària flexibilitat en l'atenció als adolescents topa amb la sovint poc evitable rigidesa del funcionament de l'Administració. Han d'aprendre l'autonomia i practicar l'emancipació, però viuen en institucions, sota sistemes de protecció i control. Tot és més complex encara, perquè parlem d'adolescents que o bé han passat la seva infantesa en el sistema de protecció, en els seus centres, o bé han estat internats després d'anys d'una vida familiar plena de conflictes, i es troben, per tant, en un moment especialment difícil de la vida. Sovint els han mancat l'afecte, l'atenció, l'orientació i la imposició de normes i límits. Ara es revolten contra el seu propi passat, contra el sistema que els ha protegit. Per tot això la intervenció educativa que necessiten és molt especialitzada, necessita equips educatius específicament formats, en contextos adequats, amb organitzacions apropiades. Un exemple de les dificultats existents va ser la modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció del menor desemparat i de l'adopció, duta a terme per la Llei 8/2002, de 27 de març.

A més dels conflictes quotidians o dels incidents puntuals d'importància, la realitat que ens ha arribat és la manca de places específicament dissenyades per cobrir les necessitats afectives i educatives dels nois i noies que han de residir en un centre, l'absència de recursos intermedis, la manca quasi total de possibilitat d'acolliment familiar per a adolescents, i la inexistència de recursos d'acompanyament en medi obert.

Un dels pocs centres que acullen nois adolescents en règim d'educació intensiva i d'alta contenció és Els

Castanyers, que ha estat objecte de diverses actuacions d'ofici al llarg dels anys i també d'algun escrit de queixa. Aquest any 2004, arran de diferents incidents, es va obrir una darrera actuació d'ofici, perquè es considerà convenient fer una visita en aquest centre a fi de tenir un coneixement actualitzat de la vida quotidiana dels nois que hi resideixen.

Aquesta actuació continua oberta i ha donat pas a un estudi més en profunditat de les dificultats educatives i protectores en aquesta edat, del funcionament dels recursos existents per a aquestes edats i de l'aplicació que es fa d'aquesta modificació normativa (vegeu queixa número 4497/04).

Expedients més significatius	
Codi	Assumpte
4497/04	Actuació d'ofici pels incidents al centre educatiu Els Castanyers

2.4 Els processos d'adopció

Els darrers anys l'evolució de l'adopció ha afegit complexitat a una realitat ja complexa. D'una banda, l'increment i la diversificació de l'adopció internacional, que implica la incorporació de la participació dels països d'origen dels infants com una altra part en la relació dels sol·licitants d'adopció i l'Administració; de l'altra, l'augment en general de l'interès per la possibilitat d'adoptar entre persones de característiques i situacions molt diverses, que ha introduït noves incerteses sobre la idoneïtat dels diferents grups familiars.

És en relació amb l'adopció internacional que moltes persones s'han adreçat al Síndic queixant-se per les condicions que imposen en alguns casos, però, especialment pels retards i irregularitats en la tramitació dels expedients de les persones que ja tenen el certificat d'idoneïtat. En tots els casos, l'Administració competent comunica la seva manca de capacitat per incidir sobre els fets denunciats, més enllà de les gestions de seguiment concret de cada cas. Els països d'on han arribat més denúncies de retards han estat l'Equador i Rússia. L'Institut Català d'Acolliment i Adopció (ICAA) ens ha informat del motiu del retard en l'adjudicació d'infants en els dos països i de les gestions fetes amb les seves administracions. Per evitar expectatives no ajustades a la realitat, el Departament de Benestar i Família informa periòdicament sobre el nombre d'infants originaris de cada país adoptats a Catalunya, i des del primer moment fa saber a les famílies la realitat de cada país i la tardança corresponent, tot i que al llarg del tràmit se'ls ofereix la possibilitat de canvi de país. En qualsevol cas, l'ICAA intenta obtenir informació de cada expedient per donar una resposta a les famílies (vegeu queixes números 2542/04, 2439/04 i 3678/04).

En relació amb les qüestions generals del procés adoptiu, una de les plantejades per diverses persones ha estat el malestar i el patiment pel tracte rebut dels equips que en tenen l'encàrrec en el procés d'estudi. Aquestes queixes no es refereixen a una agència determinada, sinó a diverses i diferents, però totes tenen en comú la percepció de no haver estat tractats amb respecte, d'haver estat qüestionats o pressionats a renunciar repetidament respecte al projecte adoptiu. I això majoritàriament per raó d'edat, però també, en algun cas, pel fet de voler una adopció individual o per determinades circumstàncies personals. Més enllà dels components personals de bona part d'aquestes queixes, de difícil valoració, hem de dir que observem una gran disparitat d'abordatges en l'estudi dels grups familiars, i també una insuficient supervisió i qüestionament de l'Administració del resultat d'aquests estudis.

Finalment, hi ha persones que exposen la seva disconformitat amb la denegació del certificat d'idoneïtat, qüestió sobre la qual el Síndic no pot intervenir, perquè es tracta de criteris tècnics que no té competència per qüestionar. Estem de nou davant les preocupacions aparentment confrontades de què sovint hem parlat en aquest text. Els grups familiars amb voluntat d'adopció són sotmesos a estudis complexos que no tenen característiques homogènies, amb pràctiques sentides com poc respectuoses, que no tenen un control efectiu. Tanmateix, el resultat és que finalment tothom, llevat de casos molt extrems, és considerat idoni.

Tanquem aquesta part amb una referència als processos adoptius en nuclis familiar compostos per dues persones dels mateix sexe. Els últims dos anys (així consta a l'informe de 2003) hem tingut queixes en relació amb aquests grups, que, tot i saber les nostres limitacions competencials, reclamaven al Síndic un posicionament contra la seva impossibilitat legal per adoptar. La qüestió s'ha plantejat de nou, però aquesta vegada ja ha tingut resposta de l'Administració en diferents projectes de llei, que modifiquen el Codi civil en el cas de l'Estat i el Codi de família en el cas de Catalunya, i que si són aprovats suprimiran aquesta situació.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
2542/04	Dificultats en els tràmits per a l'adopció internacional

2.5. Menors no acompanyats que han viscut un procés migratori

Començàvem l'any 2004 tancant una actuació d'ofici oberta sobre la repatriació dels menors immigrants magribins no acompanyats, i en acabar-lo la reobrim una altra vegada per fer el seguiment acurat de les

respostes de les administracions al conjunt d'adolescents que, havent viscut un procés migratori, es troben a casa nostra. Entremig s'han succeït diversos fets i canvis.

De manera global, si fem cas del que els experts que treballen sobre el territori ens diuen, s'estan produint algunes modificacions significatives en les característiques (origen, situació familiar, pretensions de l'aventura migratòria, etc.), en algunes demandes d'atenció i en l'acceptació de les intervencions protectores. Però també hem assistit a dues modificacions importants en les instruccions generals o en les normes a aplicar: la supressió de la Instrucció 3/2003 del fiscal general de l'Estat, sobre la repatriació de menors estrangers i el debat públic, i l'aprovació final d'un nou reglament de desenvolupament de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.

A la primera investigació d'ofici especialment centrada en alguns casos de menors repatriats s'havia sol·licitat informació específica sobre:

- El motiu pel qual l'Administració protectora no havia assumit la tutela.
- Els requisits mínims de l'entorn familiar que es requerien i si es coneixien abans de decidir la repatriació.

Estudiada la resposta de l'Administració, el Síndic es va adreçar novament al Departament de Benestar i Família fent constar la seva discrepància amb les raons exposades en l'informe rebut, especialment per considerar que no era necessària, com es comunicava, la suspensió de la potestat dels pares per tutelar. La transitorietat de la situació que es donava com a argument no pot ser una excepció per aplicar mesures protectores, ja que es poden prendre cautelarment mentre s'estudia la situació del noi. A més, actuant com s'estava fent, queden desemparats no només els que seran retornats durant el període en què es fan les gestions pertinents, sinó aquell grup, més nombrós, que no serà retornat.

Hem manifestat també que les actuacions per conèixer les condicions de l'entorn familiar no semblaven garantir una atenció adequada, especialment perquè, com deia la resposta de l'Administració, no hi ha una xarxa específica de serveis socials al país d'origen. D'altra banda, amb el coneixement de què es disposa sobre l'entorn del país on retornen, s'observaven febleses importants a l'hora d'assegurar l'atenció del menor, tot i que es parli de la figura del mediador-intermediari del districte. En conseqüència, el Síndic considerarà que calia procedir a una protecció administrativa i material dels menors no acompanyats des del primer moment i que, si eren retornats, és necessari garantir un entorn en el qual

no s'apreciï un exercici inadequat o inexistent de la pàtria potestat per part del seu grup familiar.

El Departament no va acceptar aquests suggeriments, i es considerà convenient tancar l'actuació d'ofici tot i reiterar-los altre cop. Per això, recentment s'ha obert una nova actuació d'ofici sobre la situació dels diferents menors que han viscut sols un procés migratori amb l'objectiu de fer el seguiment de les seves circumstàncies i de la resposta de l'Administració a les seves necessitats.

Com a colofó hem de recordar aquí que, com s'indica en una altra part del present Informe, el Síndic va fer un conjunt de suggeriments sobre la proposta de nou reglament de la citada llei, i que n'hi ha una part específicament referida als menors no acompanyats. Com ja s'ha indicat, creiem que envaeix les competències exclusives que la Generalitat de Catalunya té en la matèria i imposa una forma d'exercir-les. De manera específica, es recomana no limitar l'exercici de la tutela, la prevalença dels informes protectors sobre els policials en els processos de repatriació i la consideració de l'arrelament dels infants per regularitzar la família, per evitar que tota ella sigui il·legal.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
5158/04	Actuació d'ofici per fer el seguiment de la resposta de les administracions a menors immigrants no acompanyats

3. Infància i conflictes en el grup familiar

3.1. Nens i nenes que pateixen les ruptures

Probablement, entre les situacions més delicades que pot viure un infant, especialment en les primeres etapes de la vida, hi ha les relacionades amb les ruptures dels nuclis afectius amb els quals conviu i la pèrdua o negativització persistent d'alguna de les persones adultes amb qui ha de continuar convivint.

Aquest any, el Síndic ha continuat rebent un nombre creixent de queixes que es referien a la situació d'infants que es troben enmig de ruptures familiars conflictives. Entre les diferents qüestions que plantegen o que, implícitament o explícitament, se'n deriven voldríem destacar les següents:

- En moltes ruptures matrimonials amb conflicte, inicial o generat a posteriori, es donen situacions en què caldria cercar alguna forma d'ajuda: la conflictualització sol tenir una evolució llarga (en la majoria de casos la decisió judicial sobre la separació fa més d'un any que s'ha produït) i aquest llarg conflicte es tradueix en una judicialització cada cop més pronunciada de les incidències que van

sorgint i en definitiva de les relacions. Sovint hi ha múltiples denúncies encreuades que originen els corresponents procediments judicials al seu torn. És el cas de la queixa en la qual la mare va demanar l'execució del règim de visites fixat, mentre el pare, paral·lelament, havia sol·licitat un canvi de custòdia.

- El debat i les pràctiques sobre qui dels dos cònjuges ha de tenir la custòdia dels fills ha generat també diverses demandes. Així, se'ns ha adreçat una associació de pares separats que no tenen la custòdia dels fills, denunciant amb caràcter general les conseqüències negatives per als infants que, al seu parer, comporten moltes decisions judicials relatives a la custòdia de menors. Especialment destaquen les conseqüències de la manca de relació dels infants i els adolescents amb un dels dos progenitors, en aquest cas el pare. Aquesta situació podria donar lloc a l'anomenada "síndrome d'alienació parental", que provoca rebuig del pare no custodi i la negativa dels infants a acudir a les visites. Aquests pares aportaven articles elaborats des dels àmbits psiquiàtrics i psicològics, en els quals es demostraria una actuació manipuladora de la mare per aconseguir que els fills no vulguin veure el pare.
- Sovint el desacord i la demanda d'intervenció es fonamenta en els dèficits o estils educatius inadequats que l'altra part aplica o deixa d'aplicar. Ha estat, per exemple, el cas del pare que demana ajuda per aconseguir el seguiment i el control de l'absentisme d'una filla de la qual no tenia la custòdia i no aconseguia visitar.
- Les tensions més extremes han aparegut quan les queixes tenen com a fonament l'obligatorietat per acord judicial d'entregar el fill o la filla a la part contrària sense que, segons una de les parts, s'hagi escoltat el menor i s'hagin valorat adequadament els informes existents, sovint contradictoris. Aquest era el cas de la filla de molt curta edat per anar a viure amb l'altre progenitor, que en tenia formalment la guarda però amb el qual la noia no havia conviscut des de feia anys, i quasi no es coneixien. A l'inrevés, també apareixen les queixes per la lentitud judicial a decidir canvis de custòdia que es consideren necessaris i urgents. En tots dos casos acudeixen a la Institució demanant que hi intervingui per evitar danys irreparables.
- Finalment, cal destacar que les situacions de fragilitat que apareixen en la monoparentalitat (bàsicament confiada a la mare) han comportat dos nous tipus de demandes. D'una banda algunes desigualtats que semblen aparèixer per accedir a determinats ajuts per als fills quan no es conforma una parella. D'altra, l'estigmatització negativa que pot significar acudir a la recerca d'ajuda (econòmica, de suport educatiu, etc.) als serveis socials, perquè la part en conflicte utilitza aquesta situació com a prova que no és convenient de mantenir el tipus de custòdia acordat.

Tota aquesta complexa situació, mirada des dels efectes que pot tenir en els infants, ens obliga a pensar com construir una "cultura de la separació" des de la perspectiva dels drets dels infants i dels adolescents, pensant com queda afectat el seu benestar emocional i els necessaris estímuls educatius. En conseqüència, s'han fet gestions arran de les instàncies judicials i dels departaments que tenen responsabilitats sobre aquest assumpte.

Quant a la "síndrome d'alienació parental", creiem, però, que és una qüestió encara poc investigada que mereix ser més estudiada. Tanmateix, no pot servir de calaix de sastre per dipositar-hi tots els casos de negació dels infants i dels adolescents a tenir contacte amb un dels pares. No pot servir per debilitar l'encara no consolidada convicció (i la seva aplicació pràctica) que cal escoltar els infants i els adolescents en els processos de separació dels pares. En aquesta qüestió hem d'insistir en la necessitat de preparació dels professionals per a aquesta tasca, que va més enllà dels condicionants ideològics dels adults que escolten.

En moltes de les situacions citades, el Síndic ha vist limitada la seva intervenció en estar el tema sub judice. Tot i això, en observar la situació de risc en què podria trobar-se l'infant, el Síndic s'ha interessat per aquestes qüestions i ha recaptat informació per cercar la forma de facilitar algun tipus de seguiment i suport dels serveis socials dels diferents municipis. En altres casos, el Síndic ha volgut posar un èmfasi especial en el dret dels infants a ser escoltats i l'ha reclamat per a ells.

De manera general, voldríem destacar que majoritàriament es tracta de situacions de patiment de infants i adolescents que emergeixen en contextos aparentment normalitzats. No és fàcil posar en marxa les intervencions previstes en les lleis de protecció. Sembla que el que realment cal pensar són noves formes de prevenir, acompanyar i protegir els infants en aquestes situacions de conflicte.

Davant aquesta situació, l'any 2003 el Síndic inicià una actuació d'ofici per recomanar al Departament de Benestar i Família que desplegués reglamentàriament l'article 22.1 de la Llei 8/1995, d'atenció i protecció dels infants i adolescents, i promogués d'acord amb la previsió de crear un servei de mediació pares-fills. Aquest suggeriment fou rebutjat i aquest any 2004 s'obre una nova actuació d'ofici per estudiar possibles propostes normatives o nous suggeriments per organitzar els recursos en la següent línia:

- Demanar al Departament de Justícia que estengui la mediació, en promogui l'obligació en els processos de separació no amistosa o, si més no, l'obligatorietat de ser informats sobre els costos humans i d'altra índole que implica el litigi, especialment per

als fills i filles (possibles modificacions de les lleis de mediació i del Codi de família).

- Estudiar com obrir l'àmbit privat a la intervenció de professionals educatius i socials per donar suport als infants i adolescents en un nucli familiar en ruptura, quan no es donen els supòsits de desemparament (possibles incorporacions en les lleis de serveis socials o d'atenció i protecció dels infants).
- Establir convenis de col·laboració amb la Fiscalia del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per cercar formes de millorar l'atenció dels infants i adolescents afectats en litigis familiars.

Expedients més significatius

Codi Assumpte

1168/04	Actuació d'ofici per estudiar la conveniència de la mediació obligatòria
3136/04	Un pare separat denuncia la manca de resposta d'un ajuntament a la demanda vista de l'expedient obert a serveis socials per saber si la seva filla es troba en situació de risc
CD	
3168/04	L'Associació de Víctimes de l'Alienació parental demana la intervenció del Síndic en diverses qüestions
3815/04	Un pare separat denuncia la situació de risc en que es troba la seva filla que viu amb la mare per sentència judicial

3.2. Abusos i desprotecció d'infants que viuen amb adults en conflicte

Una situació molt més extrema és la que viuen els infants i els adolescents immersos en els conflictes de separació dels progenitors en els quals apareix, a més, el possible abús sexual d'un dels dos progenitors que viuen.

Volem fer un especial esment d'aquests casos, no tan sols per la gravetat, sinó perquè reuneixen unes característiques que dificulten extremadament la nostra intervenció. Així, tots ells estan sub judice, ja han estat jutjats o no admesos pel jutge; apareixen múltiples denúncies encreuades; sovint tenen expedients judicials oberts en l'àmbit civil i penal simultàniament. Enmig, hi ha un menor que pateix no tan sols la pràctica de l'abús, si és que aquest es dona, sinó també una excessiva i duplicada intervenció de pèrits i instàncies judicials, que no sempre actuen amb la cautela corresponent, que reobren contínuament conflictes de fidelitat i angixes d'abandó i culpabilitat.

Una de les associacions de pares que abans hem citat en parlar de la "síndrome d'alienació parental" basava algunes de les seves reclamacions en el fet d'haver estat acusats falsament, amb la conseqüència de suspensió de visites i sortides amb el progenitor presumiblement perpetrador de l'abús. Si l'abús sexual

infantil és de per si difícil de valorar i jutjar per la naturalesa privada dels presumptes fets denunciats, el conflicte entre pares i la utilització d'aquesta acusació per distanciar els fills d'un dels progenitors fa que aquesta valoració sigui encara més complicada.

Davant d'aquestes sol·licituds de pares i mares, el Síndic té dificultats per intervenir, però no pot deixar d'intentar alguna actuació per evitar al màxim possible les situacions de risc i reduir el patiment del menor per allò que viu. Per aquest motiu, s'ha adreçat sovint al Ministeri Fiscal perquè intenti conciliar els litigis que es produeixen en instàncies i jutjats diferents i valori amb agilitat la possibilitat de demanar mesures cautelars.

Continuem manifestant la nostra preocupació, ja que els infants i adolescents pateixen una veritable manca de defensa efectiva dels seus drets. Hi ha uns infants que pateixen, bé per ser víctimes d'abús, bé perquè se'ls priva de tenir contacte amb un dels pares. Queden abusos sense ser identificats i la denúncia és un més dels instruments de confrontació que tenen els progenitors, que genera debilitaments innecessaris dels vincles paternofiliars. També en aquesta qüestió es fa necessària la promoció d'una cultura ètica de la separació, que tingui per primer objectiu evitar patiments infantils, per trobar el punt just de conciliació entre el dret a la protecció envers els abusos i el respecte pel dret de l'infant a relacionar-se amb els dos progenitors.

Tot i tenir relació amb totes les situacions d'abús i maltractament, i no tan sols amb les que es poden donar en les ruptures familiars, volem destacar aquí la signatura, per part de les autoritats judicials, fiscals i policials de les diferents delegacions del Govern i el Síndic, de l'últim "Protocol bàsic d'actuacions en maltractaments a menors", que faltava per al conjunt de Catalunya, els de les Terres de l'Ebre, com també la constitució de la seva comissió de seguiment. Aquest instrument, que s'ha constituït a cada territori per generar unes formes d'actuar compartides entre totes les instàncies, unes prioritats i uns circuits àgils. Si s'aconsegueix que funcioni adequadament als diferents territoris, pot ser un instrument per apaivagar algunes de les dificultats i contradiccions que acabem d'assenyalar.

4. Transgressions, confrontacions i violències en contextos adolescents i joves

Un grup de queixes i actuacions han estat relacionades amb dificultats i tensions que apareixen en la convivència diària entre adolescents i d'ells i elles amb la societat adulta. Són realitats no comparables, però que tenen en comú tensions i patiments adolescents. En nombre, les més abundants han estat les relacionades, en una classificació simple, amb el *bullying* o violència i assetjament entre iguals als

territoris escolars. Però el Síndic també s'ha ocupat de la violència entre iguals i altres violències entre joves amb components de confrontació ideològica. Igualment, l'any ha tingut novetats en l'aplicació de la llei de responsabilitat penal del menor que han generat diferents queixes. De la mateixa manera, han continuat arribant demandes relacionades amb alguna intervenció policial.

D'una manera esporàdica però persistent, la Institució ha rebut queixes de pares i mares, en algun cas del mateix adolescent, que relaten situacions de victimitat a l'escola, per part dels companys. Sense entrar en un diagnòstic acurat que pugui classificar adequadament aquestes situacions, totes semblen tenir en comú:

- El patiment d'un adolescent, viscut per ell i la família com a molt significatiu, que té com a origen els mateixos companys i les relacions escolars.
- Una sensació que aquesta realitat ha passat desapercebuda durant molt de temps per a l'escola.
- Un relat dels pares, que insisteixen que ni l'escola ni l'Administració educativa han fet el que havien de fer, que acaba amb una demanda de canvi de centre escolar.

L'actuació del Síndic ha estat centrada, en primer lloc a urgir la intervenció de l'Administració educativa per agilitar els canvis, si és que semblen necessaris, i evitar patiments innecessaris. Però, tot seguit, hem demanat també informació per a conèixer fonamentalment:

- Si l'escola feia un seguiment educatiu personalitzat de la persona afectada.
- Si el tutor o tutora eren conscients del que la persona relatava.
- Com es valorava la integració i les relacions grupals de tots els implicats.
- Les mesures de suport posades en marxa.
- Les intervencions del Departament d'Educació.

Probablement, algun fet de gran ressò mediàtic ha fet que aquest fenomen sigui reconegut avui amb més facilitat i que els pares, en sentir-se no atesos adequadament, hagin pensat a recórrer al Síndic per trobar una sortida, amb la qual cosa han fet augmentar les queixes d'aquestes característiques. Alguns casos són força recents i no hem tingut encara la resposta final de l'Administració, però, per les dades conegudes, hem de dir que no podem descriure bé el fenomen (ni si es tracta d'una realitat unívoca), ni podem dir que en tots els casos l'actuació escolar i la supervisió de la inspecció hagin estat idònies. Amb la voluntat d'aprofundir realment en el tema hem mantingut oberts alguns expedients per poder-lo treballar a fons amb alguna de les escoles implicades i, especialment, hem obert una investigació d'ofici per ordenar les reflexions sobre aquest

problema i les possibles recomanacions a l'Administració educativa.

A Castellar del Vallès es va produir una situació d'assetjament adolescent amb components de confrontació que anaven més enllà de l'escola i que van conduir el Síndic, de la mateixa manera que amb altres incidents greus, a obrir una investigació d'ofici. La mort en accident de moto, prop de l'escola, d'un adolescent considerat membre d'un determinat tipus de grup juvenil, i també el comentari desafortunat d'un altre adolescent oposat, va generar un seguit d'amenaques verbals i físiques i de confrontacions que van fer necessària la intervenció de la policia. Davant de la situació provocada l'adolescent afectat va canviar d'escola, i la seva família de municipi de residència.

El fet s'inscrivía en un context de confrontació juvenil sistemàtica, després d'un llarg temps d'incidents, a l'escola i a la vida quotidiana, en què es barrejaven elements d'afirmació ideològica i política i de conformació de grups juvenils oposats. Amb la seva intervenció, encara oberta, el Síndic ha volgut conèixer com l'Administració municipal encarrilava la situació, com havia actuat l'IES i com diferents departaments de la Generalitat s'implicaven en la planificació d'actuacions per al futur. Del que hem conegut, podem manifestar la nostra satisfacció per les respostes globalitzades i integradores que pren l'ajuntament i per com els dos instituts d'educació secundària existents en l'actualitat intenten fer el seguiment educatiu dels adolescents en confrontació.

A la vista de les realitats d'assetjament i de la complexitat de les confrontacions de tota mena que hem conegut, hem decidit estudiar en profunditat el tema durant els propers mesos per suggerir a les administracions, a l'últim trimestre de l'any, algunes recomanacions. Donada la complexitat i, havent compartit preocupacions similars en les jornades de treball conjuntes celebrades a Euskadi, hem decidit elaborar un treball conjunt amb l'Ararteko.

Amb una preocupació complementària, no fa gaire hem tingut una queixa de la Plataforma Ciutadana Castellar contra el Feixisme, que contextualitza algunes de les confrontacions que es donen al municipi i a la comarca en una dinàmica d'afirmació i possible impunitat de grups d'extrema dreta i ideologies antidemocràtiques. La seva petició és que el Síndic intervingui perquè les administracions garanteixin l'exercici de les llibertats d'expressió i de convivència. Vist l'abast comarcal del fenomen i de les possibles intervencions, reclamem la informació i els estudis disponibles per a suggerir i impulsar les actuacions adients.

En una dimensió molt menor, en el terreny de les actuacions de les forces de policia amb els adoles-

cents, a partir d'una queixa per una intervenció la matinada de la revetlla de Sant Joan, el Síndic ha fet un seguit de recomanacions al Departament d'Interior. Fonamentalment es proposa que els agents que actuen com a policia de proximitat en els municipis tinguin directrius clares sobre l'oportunitat i la prioritat o no de determinades intervencions amb adolescents, i que es faci una formació adequada per dominar les estratègies de relació, i evitar, així, confrontacions innecessàries.

Finalment, hem de recordar que amb data 30 d'agost de 2004 va ser aprovat el Reglament de la citada Llei 5/2000, de 12 de gener, reguladora de la responsabilitat penal dels menors. S'ha observat amb preocupació que la meticulositat amb què es regulen moltes actuacions pot fer difícil, si no impossible, una veritable intervenció educativa. Havent conegut que la Generalitat ha interposat una qüestió de competència sobre aquest cas, estem a l'espera per fer un seguiment de l'aplicació que durà a terme el Departament de Justícia.

Expedients més significatius

Codi	Assumpte
2776/04	Actuació d'ofici oberta arran d'uns fets succeïts a Castellar del Vallès
5021/04	La Plataforma Ciutadana Castellar contra el feixisme

11.3. Noves realitats que afecten la infància: televisió i noves tecnologies

En aquest apartat volem referir-nos a les denúncies que el Síndic ha rebut durant l'any 2004 en relació amb possibles vulneracions del que estableix l'article 17 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants, en relació amb el dret que rebin informació adequada a través dels mitjans de comunicació i de les noves tecnologies. El contingut d'aquest article de la convenció va ser recollit per la Llei catalana 8/1995, d'atenció i protecció de la infància i l'adolescència (articles 33 al 37), i per la Llei orgànica 1/1996, de l'Estat, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor (article 5è).

Tot i que la legislació esmentada considera el dret a la informació adequada per als infants i els adolescents posant l'accent en l'obligació dels Estats de promoure i facilitar l'accés dels infants i els adolescents a material audiovisual i escrit que els reporti un enriquiment cultural i social, les queixes rebudes estan relacionades amb el punt e) de l'article 17 de la Convenció: la protecció dels infants envers la informació i el material perjudicial per al seu desenvolupament i el seu benestar. Fa temps que el Comitè de Drets dels Infants de Ginebra instà els Estats a identificar les institucions responsables i a establir estratègies que garanteixin el compliment d'aquest arti-

cle. Tanmateix, a Catalunya ens manca el principal instrument per assegurar la implantació d'aquest dret. En gran mesura aquesta dificultat és deguda a la manca de reglamentació, en els aspectes sancionadors, de la Llei 8/1995, que ha estat reiteradament sol·licitada al govern català pel Síndic.

Tot i estar d'acord en la importància dels aspectes pedagògics i d'autoregulació en aquesta matèria, si no es disposa, a més a més, d'aquest reglament, queda pendent bona part de les possibilitats d'intervenció i, si és el cas, de sanció.

En aquest sentit, els ciutadans que han acudit al Síndic, majoritàriament pares, mares i avis, manifesten la seva disconformitat amb el contingut altament violent i explícitament pornogràfic de programes de televisió i d'espais de publicitat en les franges horàries adreçades al públic infantil o adolescent. En aquest apartat s'inclouen casos com el d'una mare que denuncia una televisió local que insereix anuncis de línies eròtiques enmig dels dibuixos animats a les vuit del matí o el d'un avi que ens tramet una pàgina d'un diari local dedicada a anuncis de serveis sexuals amb il·lustracions explícites. Un altre cas, per exemple, va ser plantejat en relació amb el contingut d'un determinat capítol de la sèrie de dibuixos animats Shin Chan, que tractava el tema de la prostitució i que, a parer seu, presentava un tractament vexatori envers les dones i un consum excessiu d'al-

cohol, entre altres qüestions inadequades per al públic infantil.

Una part d'aquestes qüestions ha estat objecte de debat públic i d'intervenció de les administracions al voltant de la qüestió de l'anomenada "teleporqueria". S'ha de remarcar que a les actuacions estatals per superar aquesta situació, reunions per arribar a acords de regulació amb les diferents televisions, el Síndic de Greuges no ha estat considerat com un interlocutor.

A Catalunya, però, sí que s'ha participat en diferents espais de debat per definir aquests conceptes i generar propostes útils d'actuació, a més d'encetar una línia de col·laboració amb el Consell de l'Audiovisual.

La qüestió, però, continua oberta i ens n'haurem de seguir ocupant. De fet, ha arribat a un punt de crisi perquè la complexitat d'estímul audiovisuals i digitals a què pot accedir un infant cada vegada és més gran i fa molt complex de regular-los, especialment perquè les empreses que els gestionen, particularment les televisives, obliden en moltes ocasions la perspectiva de les necessitats dels infants i adolescents. De fet, en el cas de la televisió, per exemple, cada vegada hi ha menys televisió pensada i feta per als infants, i aquesta mancança no es resol simplement prohibint la televisió inadequada en horari infantil. Resta, a més, redefinir com es fa educació en valors en la societat digital i en xarxa.

ACTIVITATS DE DEFENSA DELS DRETS DE LES PERSONES

2. L'ACTIVITAT DE LA INSTITUCIÓ EN XIFRES	171
Introducció	173
1. Dades generals de les actuacions registrades al 2004	176
2. Característiques dels expedients	208
3. El Servei d'Informació al Ciutadà (SIC)	218

INTRODUCCIÓ

La Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges, en el seu article 30 del Títol III, de les relacions amb el Parlament, indica que, anualment, el Síndic de Greuges ha de presentar al Parlament un informe de les seves actuacions, en el qual ha de constar necessàriament:

- a. El nombre i la mena de les queixes formulades i dels expedients iniciats d'ofici.
- b. Les queixes rebutjades, les quals es troben en tramitació i les ja investigades amb el resultat obtingut, i també les causes que hi van donar lloc.

Per tal d'aconseguir aquest propòsit de la manera més clara possible, es divideix l'exposició de les dades en dues parts: una primera, que es refereix a les dades generals de les actuacions registrades durant el 2004, i una altra, que agrupa dels diferents característiques dels expedients, ens alguns casos dels oberts al llarg de l'any, i en d'altres dels tancats (expedients que poden procedir d'exercicis anteriors però que han arribat la seva fi al 2004). El criteri que ha basat aquest apartat de l'informe ha estat el d'aportar la major quantitat d'informació possible de la manera més clara i entenedora.

El total d'actuacions registrades es mostra en la triple divisió de les diferents tipologies que es tramiten a la Institució: queixes, consultes i actuacions d'ofici. Per tal de clarificar a què respon aquesta classificació, hem cregut convenient iniciar aquesta part de l'informe amb les definicions d'ús a la institució dels tres conceptes:

- **Queixa:** acció que realitzen les persones per tal de manifestar el seu descontentament per l'actuació o la manca d'actuació de l'administració pública.
- **Consulta:** acció que realitzen les persones per tal d'obtenir informació i orientació sobre un determinat assumpte. Si és susceptible de presentar una queixa s'informarà a la persona de com realitzar-la, i si no ho és, se li indicarà on informar-se o solucionar l'assumpte.
- **Actuació d'Ofici:** investigació a iniciativa del Síndic que es realitza quan es considera oportú obrir un expedient en defensa dels drets de les persones, ja sigui per controlar les actuacions de les administracions públiques o per vetllar en situacions de fets socials rellevants.

1. Dades generals de les actuacions registrades en el 2004

El nombre total d'actuacions registrades durant 2004 ha estat de 5276, corresponent quasi el 55% a les

queixes, una mica més del 44% és la proporció de les consultes, i el percentatge de les actuacions d'ofici s'aproxima a l'1%.

La **forma de presentació de les queixes** (vegeu taula 1.2.) més comuna és el correu, que triplica en percentatge les presentades via fax i correu electrònic plegades. El mateix succeeix en la presentació de consultes, ja que el percentatge de les telefòniques també triplica el de les fetes de forma presencial a la institució.

La **llengua emprada** (vegeu taula 1.3.) en la presentació de les actuacions només es pot facilitar pel que fa a les queixes, les quals es presenten quasi en un 70% en català, respecte al 30% en castellà; la Institució ha rebut durant aquest exercici la presentació d'una queixa en anglès.

Pel que fa a la **procedència geogràfica** (vegeu taula 1.4.), com és previsible, la majoria del total d'actuacions (84,76%) es centren a Catalunya; en aquest exercici només provenen d'Espanya, un 1,38%, i un 0,13% de l'estranger. Presentem les xifres de la procedència geogràfica de l'estranger distribuïda en països, així com les relatives a Espanya en forma de comunitats autònomes i províncies.

En el cas de Catalunya (vegeu taules 1.4.c, 1.4.e, i 1.4.f), realitzem tres apartats: la distribució per províncies, la distribució per comarques i la distribució per municipis. En cada cas hem col·locat una gràfica que ens permet visualitzar la relació que manté cada ítem amb el seus homònims; en el cas dels municipis, ens ha semblat pertinent agregar-los per comarques al moment de presentar la gràfica. En la procedència geogràfica dels promotors es produeix una constant que es confirma any rera any: que el major nombre d'actuacions es concentri a la província de Barcelona, que assoleix el 83,19% del total d'actuacions, respecte al quasi 6% de Girona, el poc més de 4% de Lleida i una mica més del 6,5% de Tarragona; cal mencionar que si parlem de la comarca del Barcelonès o del municipi de Barcelona, aquest percentatge és molt superior. Hem presentat un mapa de Catalunya (vegeu punt 1.5.d.) tot detallant la distribució de la procedència geogràfica dels promotors de les actuacions, comparant el total d'actuacions dels anys 2003 i 2004, diferenciant amb diferents colors aquelles comarques que augmenten en nombre d'actuacions (23), aquelles que decreixen (16 del total) i les que romanen igual (2).

La taula 1.6. ens mostra la relació de les variables del total d'actuacions registrades al 2004 i del volum poblacional a partir de la creació d'una nova variable, l'índex, que situa la base de la relació entre les dues primeres a 100. Així, es pot observar a la vegada la diferència relativa de volum poblacional i actuacions que afecta a les diferents províncies. De la mateixa manera s'ha construït la taula 1.7., amb l'índex en

base 100, entre el volum poblacional i el total d'actuacions, calculat per comarques. La punta que apareix a la comarca del Pallars Sobirà, s'explica gràcies al desplaçament que el Síndic va realitzar a Sort el 30 de novembre, on es van rebre 43 actuacions. També es detecta aquesta situació en la taula 1.7. i les seves gràfiques, on oferim la mateixa informació, però detallada en queixes i consultes.

2. Característiques dels expedients

La **distribució per àrees i subàrees** (vegeu taula 2.1.) de les actuacions registrades durant el 2004 ens descobreix que hi ha una gran diferència al ordenar de major nombre a menor les queixes i les consultes.

En el cas de les queixes, observem que l'àrea amb un major nombre és la d'Administració General (degut a la subàrea de Procediment Administratiu), seguida d'Ordenació del Territori, Infància i Ensenyament i Immigració.

Pel que fa a les consultes, l'àrea en té més (prescindint del que anomenem privades, al qual hi dedicarem l'atenció tot seguit) també és la d'Administració General, seguida de Seguretat Ciutadana i Justícia (amb 282 consultes sobre l'administració de Justícia), Consum i Ordenació del Territori.

Finalment, en les actuacions d'ofici observem que és en l'àrea de Seguretat Ciutadana i Justícia on es concentra la meitat del total de la Institució; el 15 % d'actuacions d'ofici estan dedicades a Infància i Ensenyament, mentre que 7,7% a Consum. La resta d'àrees en tenen una o dues, excepte Tributari, on no se n'ha realitzat cap.

El grup que anomenem Privades correspon a aquelles actuacions que no entren dins les competències del Síndic; en el cas de les consultes, la detecció d'incompetència es realitza amb antelació a l'obertura de l'expedient; és en el cas de les queixes, però, que al investigar més a fons l'expedient es detecta que es tracta de qüestions d'àmbit privat i, per tant, resten fora de les competències del Síndic.

Si ens centrem en el total d'expedients **tramitats durant l'exercici 2004** (vegeu taula 2.2.), veiem que quasi el 60% dels expedients estan tancats, mentre que un 27,7% resten en tràmit i el 13,7% com a no admesos (no entren en les competències del Síndic, segons articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges). De les 961 queixes acceptades obertes amb anterioritat al 2004, hem de tenir present que 618 tenen el mateix contingut, relatiu al Programa d'educació compensatòria (és a dir, que tot i que 618 persones es queixin sobre una mateixa situació, la tramitació es realitza una única vegada amb l'Administració afectada).

Val a destacar els baixos percentatges que trobem en els punts relatius a la manca de col·laboració, la no acceptació de l'Administració i la manca de resposta al suggeriment del Síndic; també destacarem l'elevat percentatge d'expedients en tràmit, la majoria dels quals esperen un informe de l'Administració corresponent, o una ampliació de dades dels promotors de la queixa. Aquest fet el trobem vinculat a la **situació de les actuacions fins al 2004** (vegeu taula 2.3.), on es mostra l'evolució dels últims 10 anys de les actuacions que la Institució té a tràmit i aquells que ja estan arxivats. Creiem important referir-nos al fet que s'ha doblat el total d'actuacions en la dècada a observació; a la vegada, és molt important veure que, dels expedients que estan a tràmit, no n'hi ha cap que el Síndic encara estigui estudiant, ubicant els percentatges a les caselles de tramitació amb els promotors de les queixes (12,95% al 2004, i molt inferiors els anys anteriors) i l'Administració (11,36% al 2004, i 0,11% al 2003, mantenint al 0% a la casella per la resta d'anys).

Pel que fa a les actuacions que han passat a formar part de l'arxiu, veurem que només trobem els provisionals, en xifres suficients per ser considerades, al 2003 i al 2004. El percentatge d'expedients conclusos del període 2000-2003 és molt superior al de no admesos; però no podem comentar, encara, el total corresponent al 2004 ja que es tracta d'una xifra no definitiva, doncs aquest exercici manté un 24,31 % del total d'actuacions a tràmit, les quals arribaran a una resolució en exercicis posteriors.

Totalment relacionada amb les dues taules anteriors, arribem al detall del **grau d'acceptació de les consideracions del Síndic durant el 2004** (vegeu taula 2.4). El percentatge de les actuacions les quals conclouen amb resposta de l'administració respecte el total de queixes i actuacions d'ofici és del 27,29 %; emperò, si analitzem la tipologia d'aquestes respostes, observem que la gran majoria finalitzen amb una acceptació per part de l'Administració, ja sigui total (93,1% de les respostes) o parcial (2,2% de les respostes), mentre que no accepta en un 4,7%.

Si analitzem els expedients registrats al 2004 **segons l'Administració afectada** (vegeu taula 2.5.), apreciem que el percentatge més elevat de queixes va dirigit a l'Administració local (corresponent quasi el 40% a l'Ajuntament de Barcelona, vegeu taula 2.5.c.), seguit de les que es focalitzen en l'Administració Autònoma. Al centrar-nos en el detall d'aquesta última (vegeu taula 2.5.a.) observem que els departament que reben un major percentatge de queixes són els de Salut, Benestar i Família, i Educació. Les dades corresponents al Parlament de Catalunya i a la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió s'han presentat en aquesta taula, ja que es situen en l'àmbit autònom, però diferenciant-les dels departaments.

Finalment, ens ha semblat oportú incloure una taula de **relacions amb altres defensors** (vegeu taula 2.6), per tal de detallar el nombre d'expedients que la Institució ha treballat al llarg de l'any amb altres defensors, tan aquells que han estat oberts al 2004 i derivats pel seu tractament (que són 278), com els que procedeixen d'exercicis anteriors, i els defensors corresponents ens han comunicat el tancament final de la seva actuació (són 131 actuacions).

3. Dades del Servei d'Informació als Ciutadans

El Servei d'Informació als Ciutadans (SIC) ha rebut al llarg del 2004 un total de 3639 actuacions, de les quals 1089 han estat visites a la Institució i 2551 atencions telefòniques.

Les visites poden ser de tres tipus:

- a. Presentació directa de queixes (26,35%).
- b. Consulta sobre qüestions on el Síndic no pot actuar, degut a què no entren dins les seves competències (53,08%).
- c. Orientacions, on el Síndic sí és competent (20,57%) i, per tant, s'informa de com s'ha de procedir per

tal de presentar la queixa. D'aquestes, el 74,55% acaben finalment presentant la queixa.

Les atencions telefòniques només poden ser de dos tipus, ja que no es pot presentar directament una queixa per telèfon:

- a. Consultes (68,04%)
- b. Orientacions per presentar queixa (31,6%), de les quals el 24,07% acaba presentant-la.

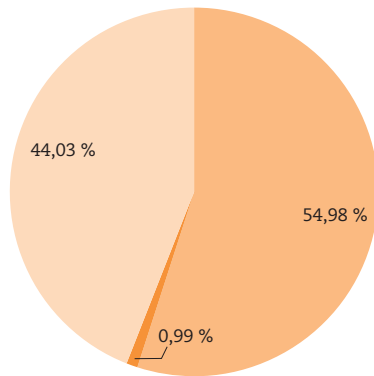
En l'evolució del SIC durant el període 2000-2004 (vegeu taula 3.3.) es pot observar que s'ha augmentat un 12,28% el total d'actuacions del SIC respecte l'any anterior.

En les **matèries** de les actuacions rebudes al SIC (vegeu taula 3.5.) veiem que les relacionades amb l'Administració general suposen el 23,25% del total, respecte el 15,86% de les relacionades amb Ordenació del territori i l'11,73% de Justícia. No podem deixar de mencionar el 15,06% d'actuacions vinculades a les que anomenem Privades, les quals són les que el Síndic no pot tramitar per no restar en el seu àmbit competencial.

1. DADES GENERALS D'ACTUACIONS REGISTRADES EN EL 2004

1.1. Nombre i tipus d'actuacions

■ Queixes	2901	54,98%
■ Actuacions d'ofici	52	0,99%
■ Consultes	2323	44,03%
TOTAL	5276	100,00%

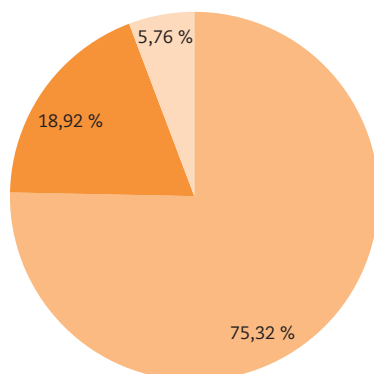


Definicions:

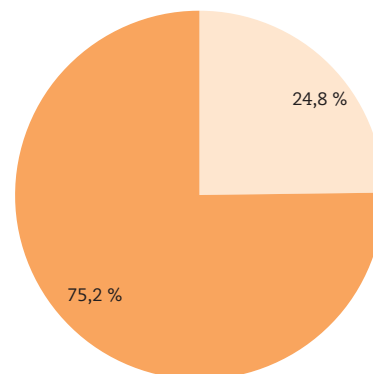
- **Queixa:** acció que realitzen les persones per tal de manifestar el seu descontentament per l'actuació o la manca d'actuació de l'administració pública.
- **Actuació d'Ofici:** investigació a iniciativa del Síndic que es realitza quan es considera oportú obrir un expedient en defensa dels drets de les persones, ja sigui per controlar les actuacions de les administracions públiques o per vetllar en situacions de fets socials rellevants.
- **Consulta:** acció que realitzen les persones per tal d'obtenir informació i orientació sobre un determinat assumpte. Si és susceptible de presentar una queixa s'informarà a la persona de com realitzar-la, i si no ho és, se li indicarà on informar-se o solucionar l'assumpte.

1.2. Forma de presentació de les queixes i les consultes

Queixes		
■ Correu	2185	75,32%
■ Fax	549	18,92%
■ Correu electrònic	167	5,76%
TOTAL	2901	100%

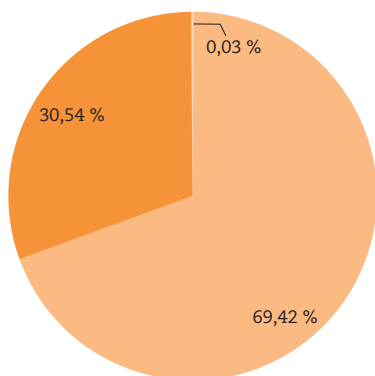


Consultes		
■ Presencials	576	24,80%
■ Telefòniques	1747	75,20%
TOTAL	2323	100%



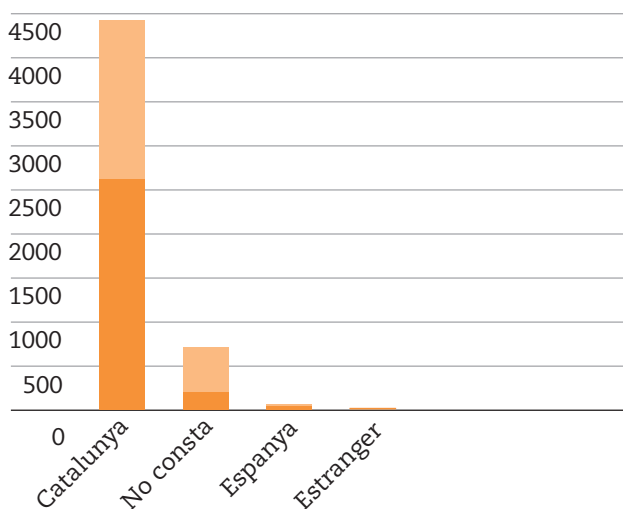
1.3. Llengua emprada en la presentació de les queixes

Queixes		
■ Català	2014	69,42%
■ Castellà	886	30,54%
■ Anglès	1	0,03%
TOTAL	2901	100%



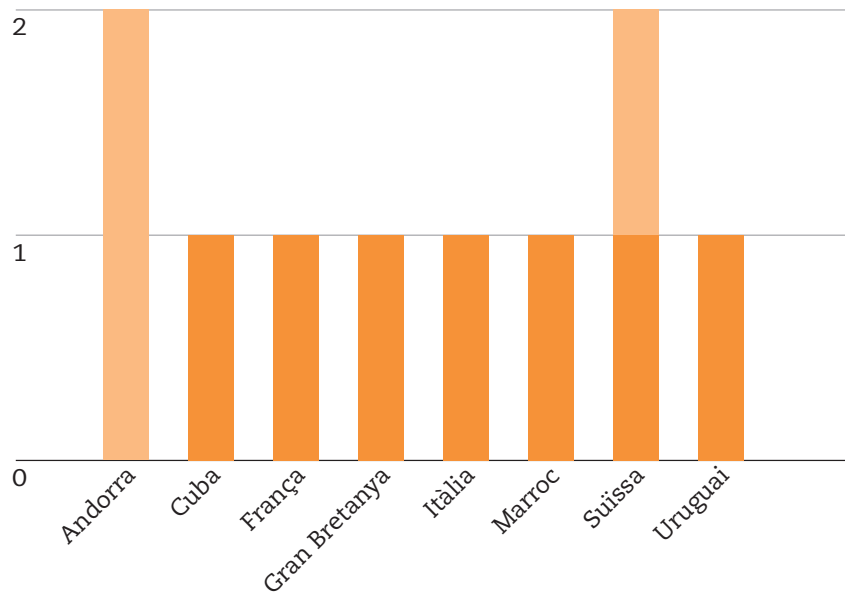
1.4. Distribució de la procedència geogràfica dels promotors de les queixes i consultes

	Queixa		Consulta		TOTAL	
Catalunya	2632	50,38%	1796	34,38%	4428	84,76%
No consta	211	4,04%	506	9,69%	717	13,73%
Espanya	52	1,00%	20	0,38%	72	1,38%
Estranger	6	0,11%	1	0,02%	7	0,13%
TOTAL	2901	55,53%	2323	44,47%	5224	100,00%



1.4.a. Distribució de la procedència geogràfica dels promotors de les queixes i consultes de l'estranger

	■ Queixa		■ Consulta		TOTAL	
Andorra	-	-	2	20,00%	2	20,00%
Cuba	1	10,00%	-	-	1	10,00%
França	1	10,00%	-	-	1	10,00%
Gran Bretanya	1	10,00%	-	-	1	10,00%
Itàlia	1	10,00%	-	-	1	10,00%
Marroc	1	10,00%	-	-	1	10,00%
Suïssa	1	10,00%	1	10,00%	2	20,00%
Uruguai	1	10,00%	-	-	1	10,00%
TOTAL	7	70,00%	3	30,00%	10	100,00%



1.4.b. Distribució de la procedència geogràfica dels promotors de les queixes i consultes de la resta d'Espanya per províncies

	■ Queixa	■ Consulta	TOTAL	
ANDALUSIA	7	1	8	11,43%
Almeria	1	1	2	2,86%
Cadís	1		1	1,43%
Granada	1		1	1,43%
Màlaga	1		1	1,43%
Sevilla	3		3	4,29%
ARAGÓ	6		6	8,57%
Osca	1		1	1,43%
Saragossa	5		5	7,14%
PRINCIPAT D'ASTÚRIES	1	1	2	2,86%
Astúries	1	1	2	2,86%
ILLES BALEARS	5	6	11	15,71%
CASTELLA-LA MANXA	1	1	2	2,86%
Ciudad Real	1		1	1,43%
Toledo		1	1	1,43%
CASTELLA I LLEÓ	2		2	2,86%
Salamanca	2		2	2,86%
EXTREMADURA	3		3	4,29%
Càceres	1		1	1,43%
Badajoz	2		2	2,86%
GALÍCIA		1	1	1,43%
Lugo		1	1	1,43%
MADRID	5	1	6	8,57%
Madrid	5	1	6	8,57%
MÚRCIA	1	1	2	2,86%
Múrcia	1	1	2	2,86%
NAVARRA	1		1	1,43%
Navarra	1		1	1,43%
PAÍS BASC	3	2	5	7,14%
Àlaba	1	1	2	2,86%
Biscaia	1		1	1,43%
Guipúscoa	1	1	2	2,86%
VALÈNCIA	15	6	21	30,00%
Alacant	1	2	3	4,29%
Castelló de la Plana	5	1	6	8,57%
València	9	3	12	17,14%
TOTAL	50	20	70	100%

25

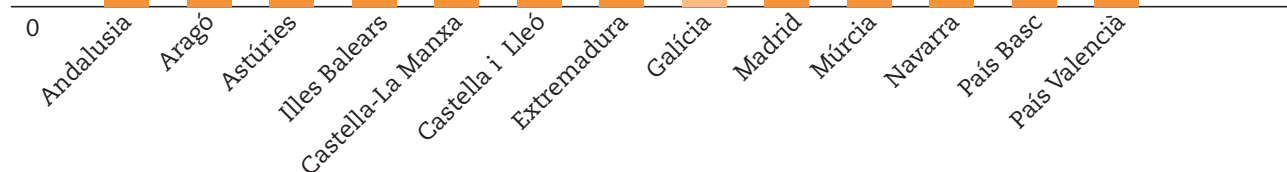
20

15

10

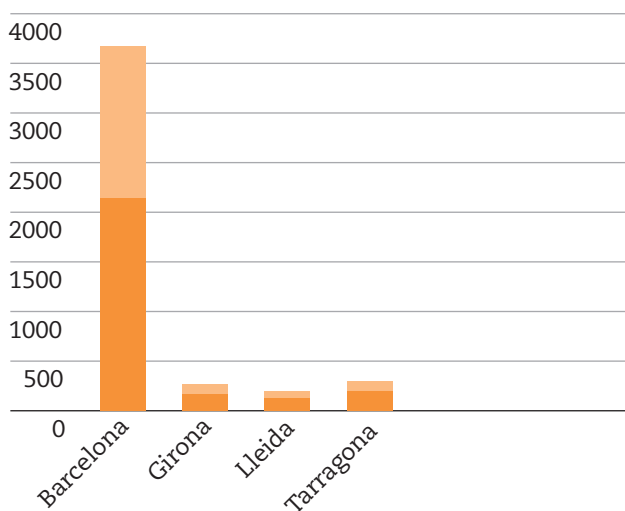
5

0



1.4.c. Distribució de la procedència geogràfica dels promotors de les queixes i consultes de Catalunya per províncies

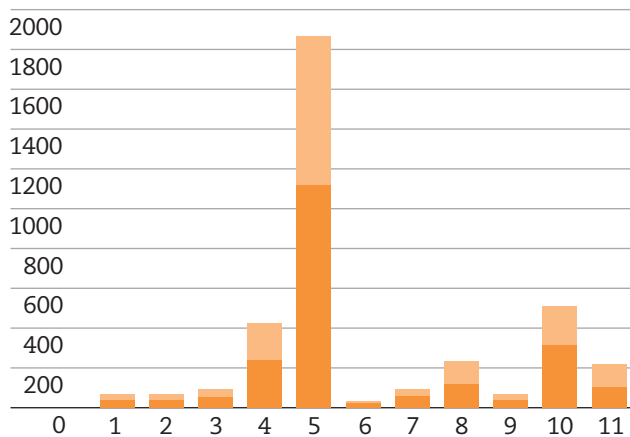
	Queixa		Consulta		TOTAL	
Barcelona	2140	47,77%	1535	34,26%	3675	83,19%
Girona	171	3,82%	91	2,03%	262	5,85%
Lleida	128	2,86%	65	1,45%	193	4,31%
Tarragona	193	4,31%	105	2,34%	298	6,65%
TOTAL	2632	58,75%	1796	40,09%	4428	100,00%



1.4.d. Distribució de la procedència geogràfica dels promotors de les queixes i consultes de Catalunya per comarques

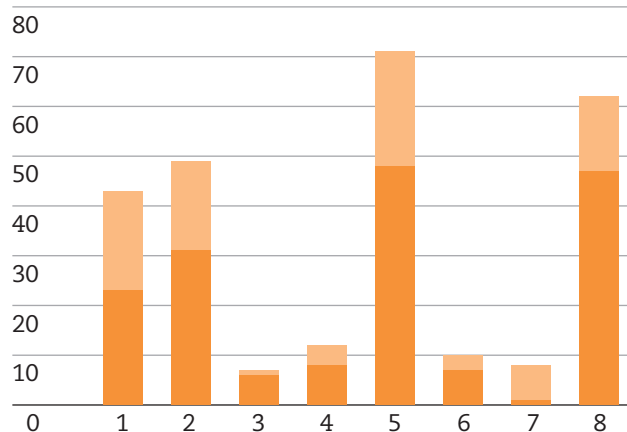
BARCELONA

	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Alt Penedès	37	33	70
2 Anoia	36	32	68
3 Bages	55	36	91
4 Baix Llobregat	237	186	423
5 Barcelonès	1118	749	1867
6 Berguedà	25	10	35
7 Garraf	58	36	94
8 Maresme	118	117	235
9 Osona	38	28	66
10 Vallès Occidental	314	194	508
11 Vallès Oriental	104	114	218
TOTAL	2140	1535	3675



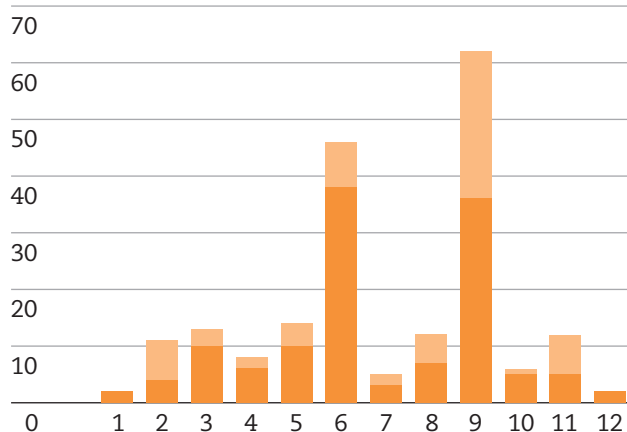
GIRONA

	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Alt Empordà	23	20	43
2 Baix Empordà	31	18	49
3 Cerdanya	6	1	7
4 Garrotxa	8	4	12
5 Gironès	48	23	71
6 Pla de l'Estany	7	3	10
7 Ripollès	1	7	8
8 Selva	47	15	62
TOTAL	171	91	262



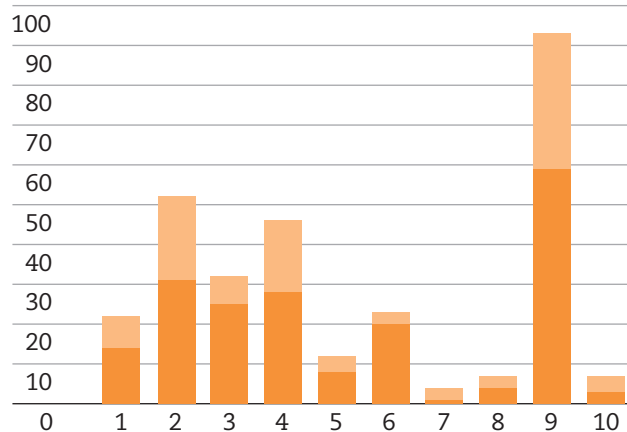
LLEIDA

	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Alta Ribagorça	2	-	2
2 Alt Urgell	4	7	11
3 Garrigues	10	3	13
4 Noguera	6	2	8
5 Pallars Jussà	10	4	14
6 Pallars Sobirà	38	8	46
7 Pla d'Urgell	3	2	5
8 Segarra	7	5	12
9 Segrià	36	26	62
10 Solsonès	5	1	6
11 Urgell	5	7	12
12 Val d'Aran	2	-	2
TOTAL	128	65	193

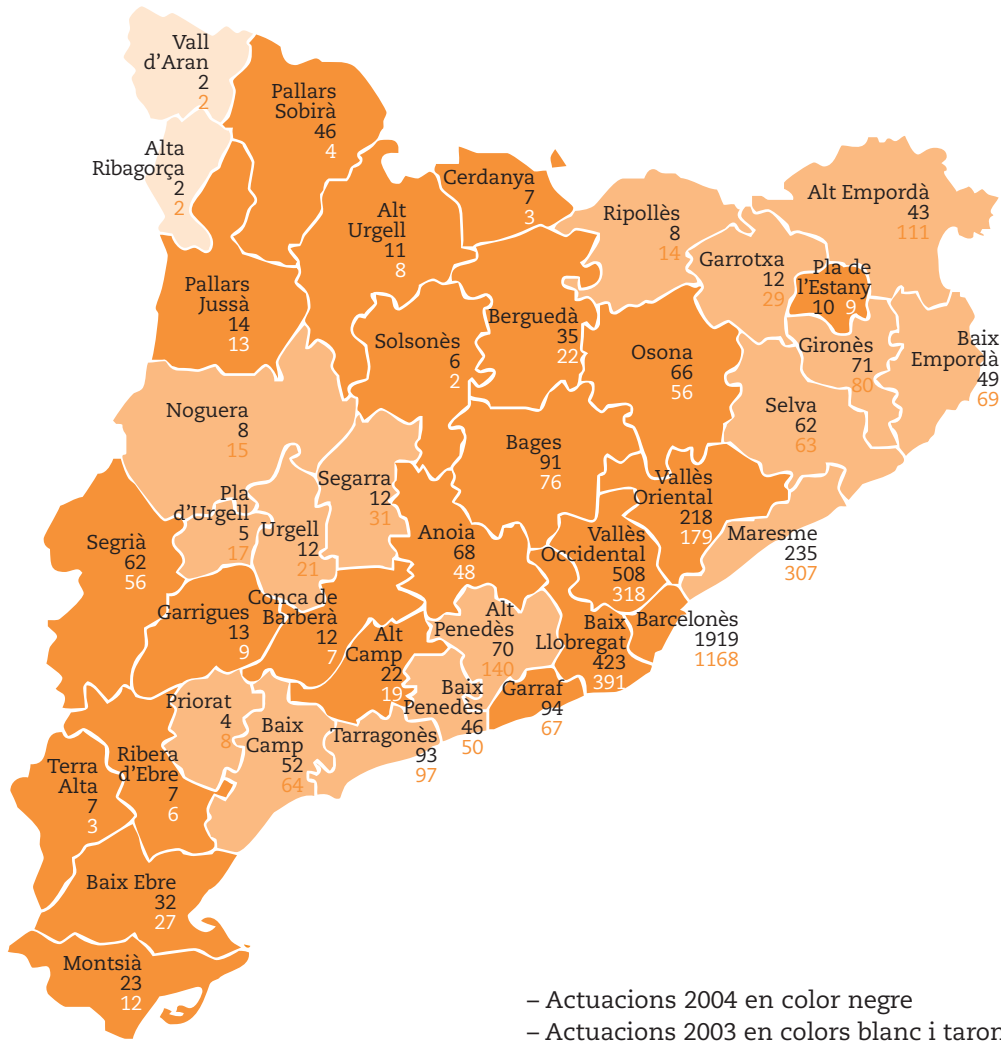


TARRAGONA

	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Alt Camp	14	8	22
2 Baix Camp	31	21	52
3 Baix Ebre	25	7	32
4 Baix Penedès	28	18	46
5 Conca de Barberà	8	4	12
6 Montsià	20	3	23
7 Priorat	1	3	4
8 Ribera d'Ebre	4	3	7
9 Tarragonès	59	34	93
10 Terra Alta	3	4	7
TOTAL	193	105	298



1.4.e. Mapa de la distribució de la procedència geogràfica dels promotors de les queixes i consultes, registrades al 2003 i al 2004, de Catalunya per comarques



Llegenda

Exemple:

Nom comarca

Nombre d'actuacions 2004

Nombre d'actuacions 2003

Alt Camp

22

9

■ Augmenta el nombre d'actuacions

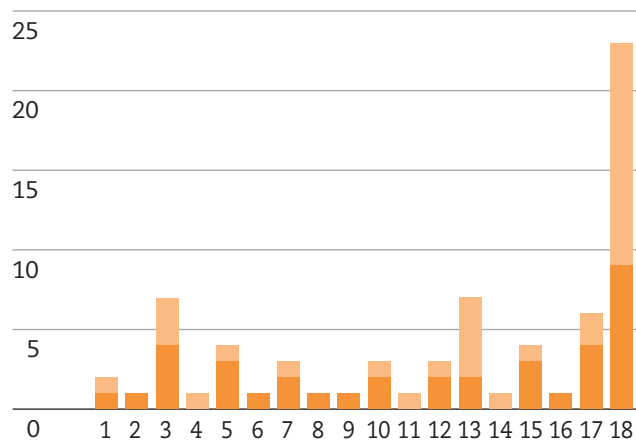
■ Decreix el nombre d'actuacions

■ Nombre d'actuacions estable

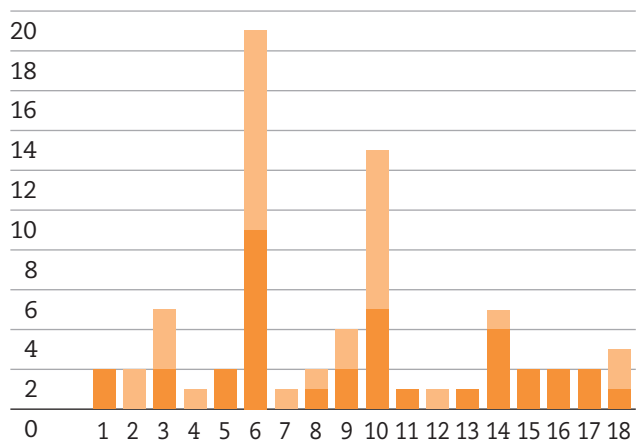
1.4.f. Distribució de la procedència geogràfica dels promotors de les queixes i consultes de Catalunya per municipis

BARCELONA

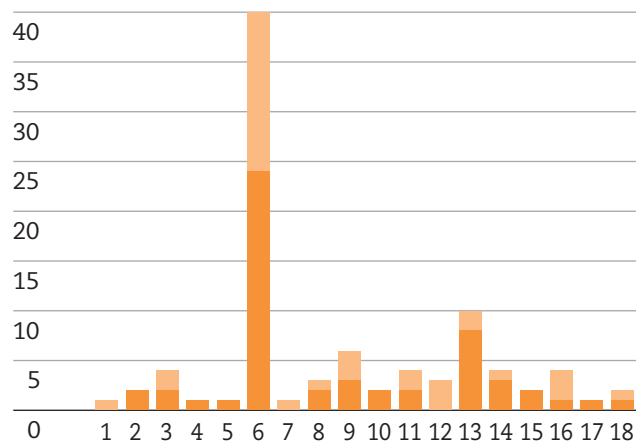
	■	■	
Alt Penedès	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Castellet i la Gornal	1	1	2
2 Font-rubí	1	-	1
3 Gelida	4	3	7
4 La Granada	-	1	1
5 Mediona	3	1	4
6 Olèrdola	1	-	1
7 El Pla del Penedès	2	1	3
8 Sant Cugat Sesgarrigues	1	-	1
9 Sant Llorenç d'Hortons	1	-	1
10 Sant Martí Sarroca	2	1	3
11 Sant Pere de Riudebitlles	-	1	1
12 Sant Quintí de Mediona	2	1	3
13 Sant Sadurní d'Anoia	2	5	7
14 Santa Fe del Penedès	-	1	1
15 Santa Margarida i els Monjos	3	1	4
16 Torrelavit	1	-	1
17 Torrelles de Foix	4	2	6
18 Vilafranca del Penedès	9	14	23
TOTAL	37	33	70



	■	■	
Anoia	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Cabrera d'Igualada	2	-	2
2 Calaf	-	2	2
3 Capellades	2	3	5
4 Castellfollit de Riubregós	-	1	1
5 Castellolí	2	-	2
6 Igualada	9	10	19
7 Jorba	-	1	1
8 La Llacuna	1	1	2
9 Masquefa	2	2	4
10 Piera	5	8	13
11 La Pobla de Claramunt	1	-	1
12 Els Prats de Rei	-	1	1
13 Rubió	1	-	1
14 La Torre de Claramunt	4	1	5
15 Sant Martí Sesgueioles	2	-	2
16 Santa Margarida de Montbui	2	-	2
17 Santa Maria de Miralles	2	-	2
18 Vilanova del Camí	1	2	3
TOTAL	36	32	68

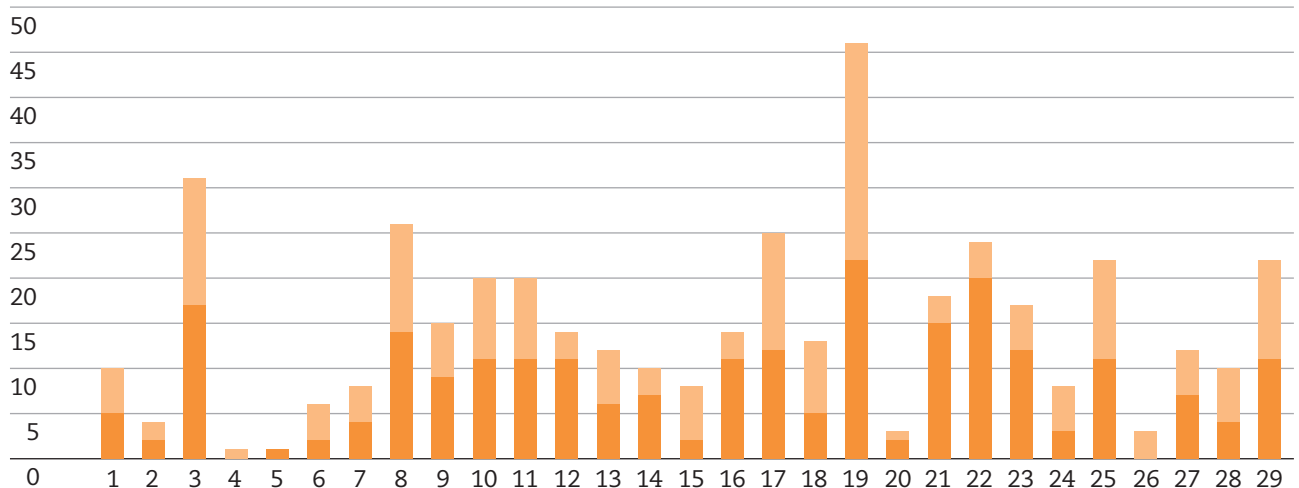


Bages	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Calders		1	1
2 Callús	2	-	2
3 Cardona	2	2	4
4 Castellbell i el Vilar	1	-	1
5 Fonollosa	1	-	1
6 Manresa	24	16	40
7 Moià	-	1	1
8 Monistrol de Montserrat	2	1	3
9 Navarcles	3	3	6
10 Navàs	2	-	2
11 El Pont de Vilomara i Rocafort	2	2	4
12 Sallent	-	3	3
13 Sant Fruitós de Bages	8	2	10
14 Sant Joan de Vilatorrada	3	1	4
15 Sant Salvador de Guardiola	2	-	2
16 Sant Vicenç de Castellet	1	3	4
17 Santpedor	1	-	1
18 Súria	1	1	2
TOTAL	55	36	91

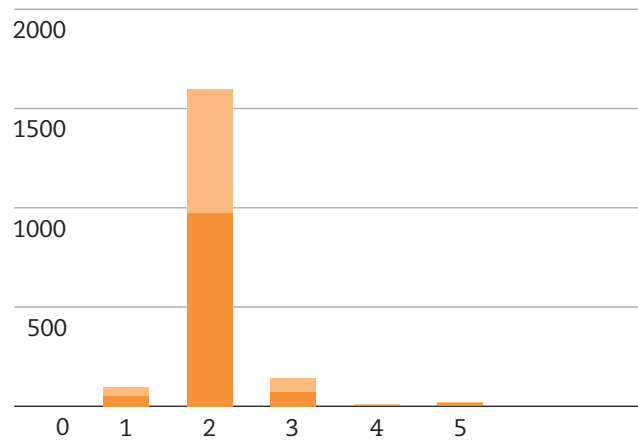


Baix Llobregat	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Abrera	5	5	10
2 Begues	2	2	4
3 Castelldefels	17	14	31
4 Castellví de Rosanes	-	1	1
5 Cervelló	1	-	1
6 Collbató	2	4	6
7 Corbera de Llobregat	4	4	8
8 Cornellà de Llobregat	14	12	26
9 Esparreguera	9	6	15
10 Esplugues de Llobregat	11	9	20
11 Gavà	11	9	20
12 Martorell	11	3	14
13 Molins de Rei	6	6	12
14 Olesa de Montserrat	7	3	10
15 La Palma de Cervelló	2	6	8

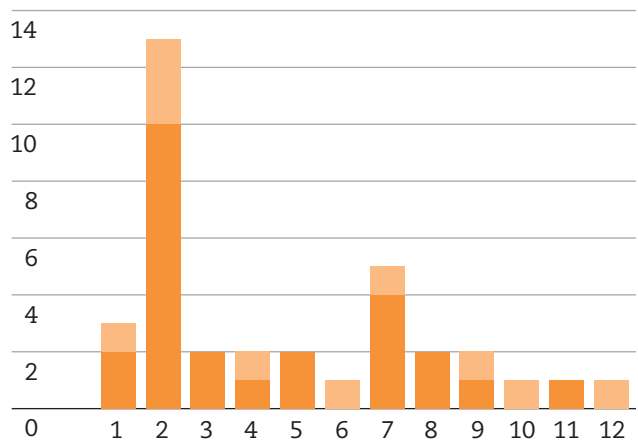
Baix Llobregat	Queixa	Consulta	TOTAL
16 Pallejà	11	3	14
17 El Prat de Llobregat	12	13	25
18 Sant Andreu de la Barca	5	8	13
19 Sant Boi de Llobregat	22	24	46
20 Sant Climent de Llobregat	2	1	3
21 Sant Esteve Sesrovires	15	3	18
22 Sant Feliu de Llobregat	20	4	24
23 Sant Joan Despí	12	5	17
24 Sant Just Desvern	3	5	8
25 Sant Vicenç dels Horts	11	11	22
26 Santa Coloma de Cervelló	-	3	3
27 Torrelles de Llobregat	7	5	12
28 Vallirana	4	6	10
29 Viladecans	11	11	22
TOTAL	237	186	423



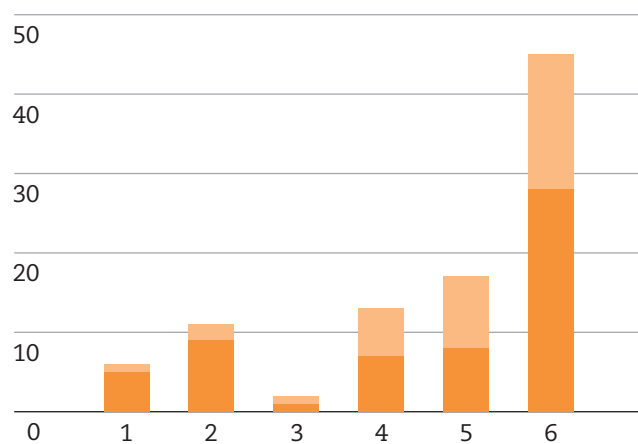
Barcelonès			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Badalona	53	42	95
2 Barcelona	974	624	1650
3 L'Hospitalet de Llobregat	72	66	138
4 Sant Adrià de Besòs	5	7	12
5 Santa Coloma de Gramenet	14	10	24
TOTAL	1118	749	1919



Berguedà			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Avia	2	1	3
2 Berga	10	3	13
3 Borredà	2	-	2
4 Casserres	1	1	2
5 Castell de l'Areny	2	-	2
6 Cercs	-	1	1
7 Gironella	4	1	5
8 Guardiola de Berguedà	2	-	2
9 Montmajor	1	1	2
10 Puig-reig	-	1	1
11 Santa Maria de Merlès	1	-	1
12 Vallcebre	-	1	1
TOTAL	25	10	35

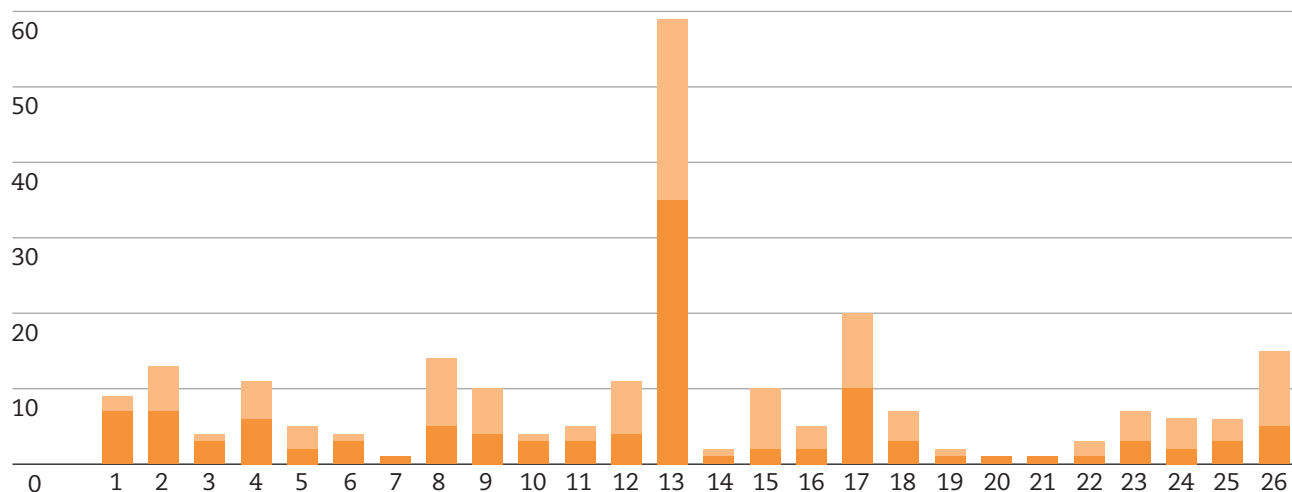


Garraf			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Canyelles	5	1	6
2 Cubelles	9	2	11
3 Olivella	1	1	2
4 Sant Pere de Ribes	7	6	13
5 Sitges	8	9	17
6 Vilanova i la Geltrú	28	17	45
TOTAL	58	36	94

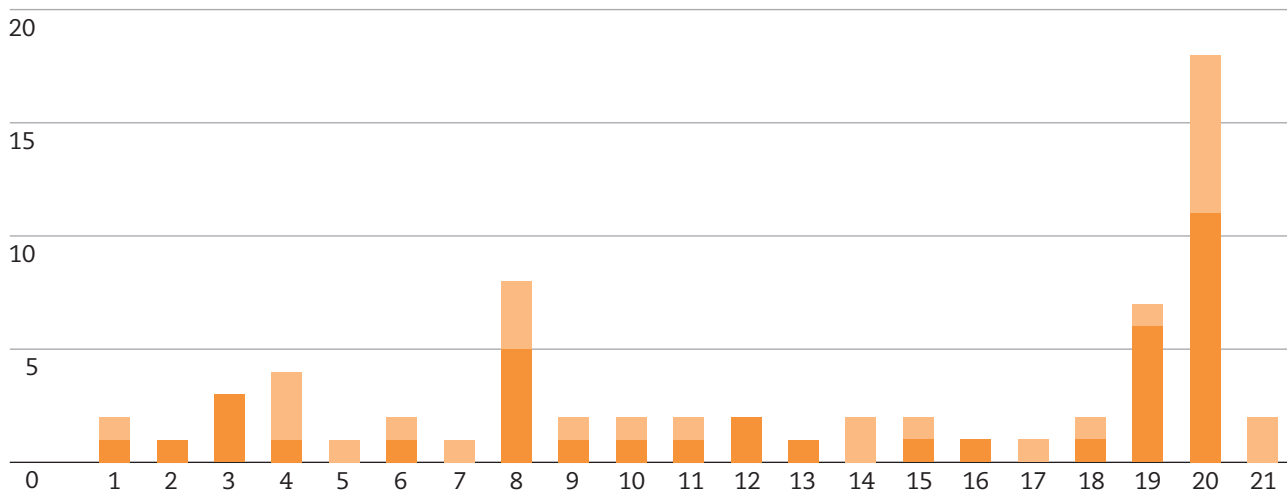


Maresme	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Alella	7	2	9
2 Arenys de Mar	7	6	13
3 Arenys de Munt	3	1	4
4 Argentona	6	5	11
5 Cabrera de Mar	2	3	5
6 Cabrils	3	1	4
7 Caldes d'Estrac	1	-	1
8 Calella	5	9	14
9 Canet de Mar	4	6	10
10 Dosrius	3	1	4
11 Malgrat de Mar	3	2	5
12 El Masnou	4	7	11
13 Mataró	35	24	59

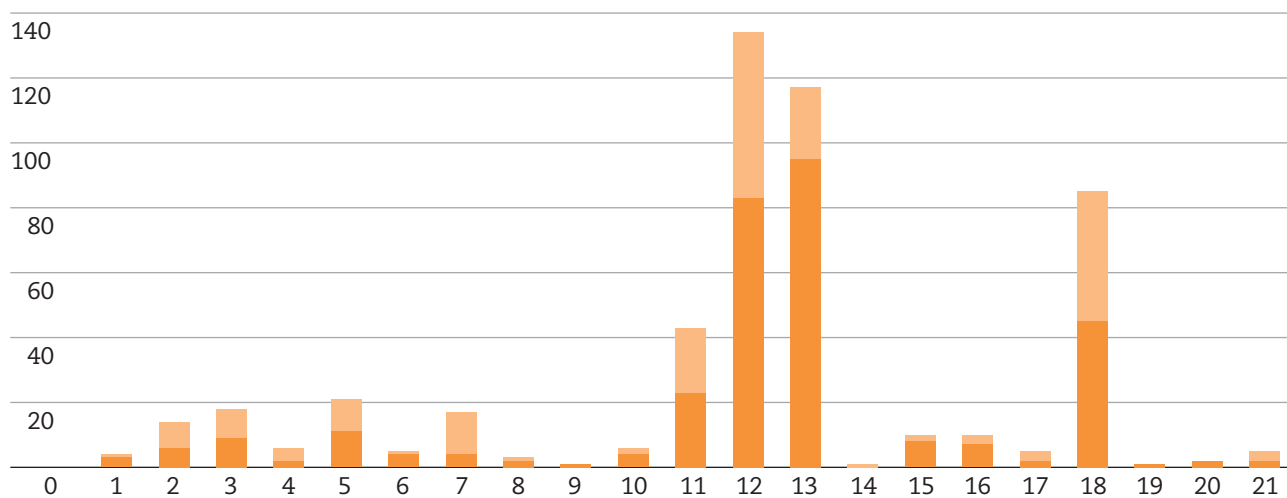
Maresme	Queixa	Consulta	TOTAL
14 Montgat	1	1	2
15 Pineda de Mar	2	8	10
16 Premià de Dalt	2	3	5
17 Premià de Mar	10	10	20
18 Sant Andreu de Llavaneres	3	4	7
19 Sant Pol de Mar	1	1	2
20 Sant Vicenç de Montalt	1	-	1
21 Santa Susanna	1	-	1
22 Teià	1	2	3
23 Tiana	3	4	7
24 Tordera	2	4	6
25 Vilassar de Dalt	3	3	6
26 Vilassar de Mar	5	10	15
TOTAL	118	117	235



Osona		■ Queixa	■ Consulta	TOTAL
1	Balenyà	1	1	2
2	El Brull	1	-	1
3	Calldetenes	3	-	3
4	Centelles	1	3	4
5	Espinelves	-	1	1
6	Folgueroles	1	1	2
7	Gurb	-	1	1
8	Manlleu	5	3	8
9	Les Masies de Voltregà	1	1	2
10	Sant Hipòlit de Voltregà	1	1	2
11	Sant Julià de Vilatorrada	1	1	2
12	Sant Pere de Torelló	2	-	2
13	Sant Vicenç de Torelló	1	-	1
14	Santa Eugènia de Berga	-	2	2
15	Santa Eulàlia de Riuprimer	1	1	2
16	Santa Maria de Corcó	1	-	1
17	Taradell	-	1	1
18	Tona	1	1	2
19	Torelló	6	1	7
20	Vic	11	7	18
21	Viladrau	-	2	2
TOTAL		38	28	66

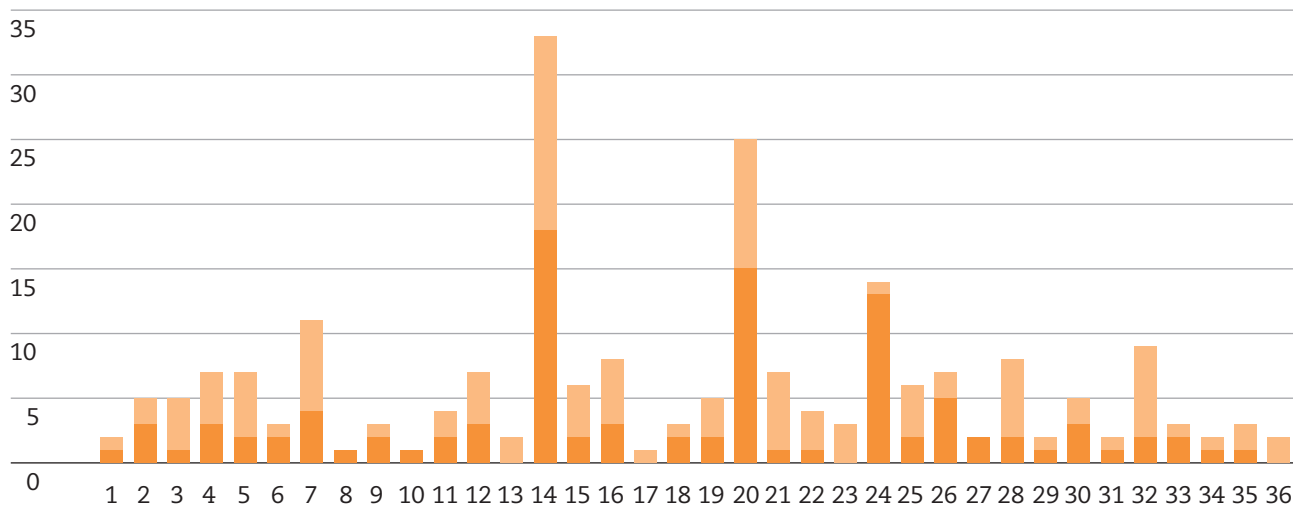


Vallès Occidental		Queixa	Consulta	TOTAL
1	Badia del Vallès	3	1	4
2	Barberà del Vallès	6	8	14
3	Castellar del Vallès	9	9	18
4	Castellbisbal	2	4	6
5	Cerdanyola del Vallès	11	10	21
6	Matadepera	4	1	5
7	Montcada i Reixac	4	13	17
8	Palau-solità i Plegamans	2	1	3
9	Polinyà	1	-	1
10	Ripollet	4	2	6
11	Rubí	23	20	43
12	Sabadell	83	51	134
13	Sant Cugat del Vallès	95	22	117
14	Sant Llorenç Savall	-	1	1
15	Sant Quirze del Vallès	8	2	10
16	Santa Perpètua de Mogoda	7	3	10
17	Sentmenat	2	3	5
18	Terrassa	45	40	85
19	Ullastrell	1	-	1
20	Vacarisses	2	-	2
21	Viladecavalls	2	3	5
TOTAL		314	194	508



Vallès Oriental	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Aiguafreda	1	1	2
2 L'Ametlla del Vallès	3	2	5
3 Bigues i Riells	1	4	5
4 Caldes de Montbui	3	4	7
5 Canovelles	2	5	7
6 Cànoves i Samalús	2	1	3
7 Cardedeu	4	7	11
8 Castellterçol	1	-	1
9 Figaró-Montmany	2	1	3
10 Fogars de Montclús	1	-	1
11 Les Franqueses del Vallès	2	2	4
12 La Garriga	3	4	7
13 Granera	-	2	2
14 Granollers	18	15	33
15 La Llagosta	2	4	6
16 Lliçà d'Amunt	3	5	8
17 Lliçà de Vall	-	1	1
18 Llinars del Vallès	2	1	3

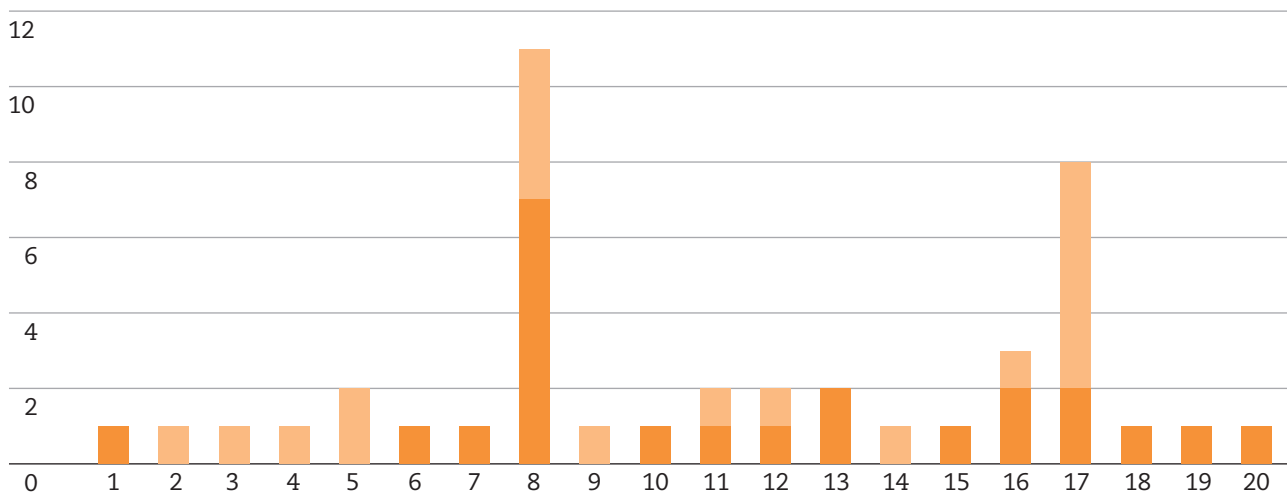
Vallès Oriental	Queixa	Consulta	TOTAL
19 Martorelles	2	3	5
20 Mollet del Vallès	15	10	25
21 Montmeló	1	6	7
22 Montornès del Vallès	1	3	4
23 Parets del Vallès	-	3	3
24 La Roca del Vallès	13	1	14
25 Sant Antoni de Vilamajor	2	4	6
26 Sant Celoni	5	2	7
27 Sant Esteve de Palautordera	2	-	2
28 Sant Feliu de Codines	2	6	8
29 Sant Fost de Campsentelles	1	1	2
30 Santa Eulàlia de Ronçana	3	2	5
31 Santa Maria de Martorelles	1	1	2
32 Santa Maria de Palautordera	2	7	9
33 Vallgorguina	2	1	3
34 Vallromanes	1	1	2
35 Vilalba Sasserra	1	2	3
36 Vilanova del Vallès	-	2	2
TOTAL	104	114	218



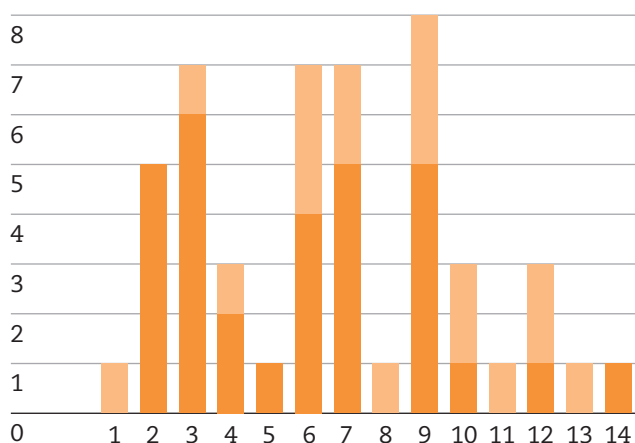
GIRONA

Alt Empordà	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Albanyà	1	-	1
2 Bàscara	-	1	1
3 Cadaqués	-	1	1
4 Capmany	-	1	1
5 Castelló d'Empúries	-	2	2
6 Colera	1	-	1
7 El Far d'Empordà	1	-	1
8 Figueres	7	4	11
9 La Jonquera	-	1	1
10 L'Armentera	1	-	1

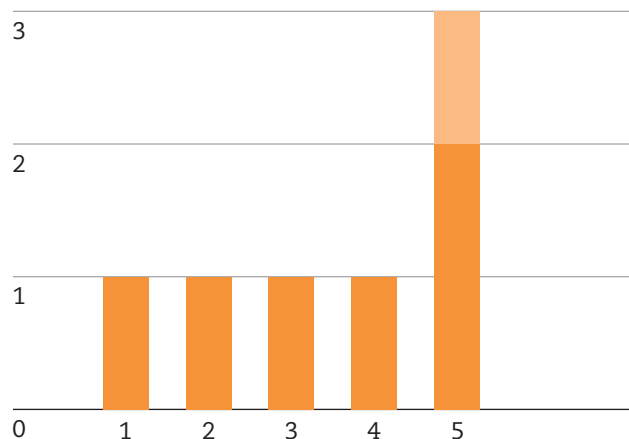
Alt Empordà	Queixa	Consulta	TOTAL
11 L'Escala	1	1	2
12 Llançà	1	1	2
13 Llers	2	-	2
14 Ordis	-	1	1
15 Pontós	1	-	1
16 Portbou	2	1	3
17 Roses	2	6	8
18 Sant Pere Pescador	1	-	1
19 Vilafant	1	-	1
20 Vilaür	1	-	1
TOTAL	23	20	43



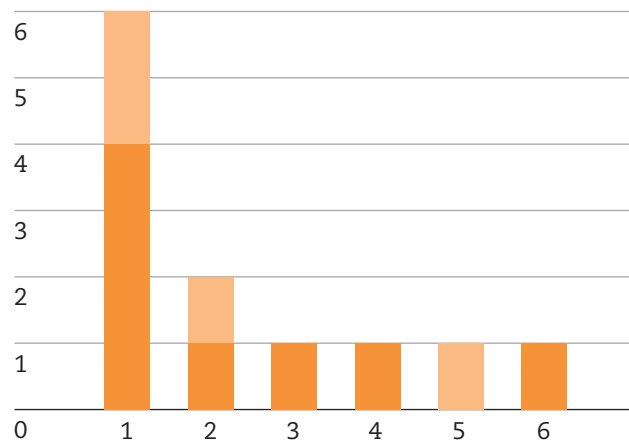
Baix Empordà	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Begur	-	1	1
2 La Bisbal d'Empordà	5	-	5
3 Calonge	6	1	7
4 Castell-Platja d'Aro	2	1	3
5 Corçà	1	-	1
6 Palafrugell	4	3	7
7 Palamós	5	2	7
8 Pals	-	1	1
9 Sant Feliu de Guíxols	5	3	8
10 Santa Cristina d'Aro	1	2	3
11 Torrent	-	1	1
12 Torroella de Montgrí	1	2	3
13 Vall-llobrega	-	1	1
14 Vilopriu	1	-	1
TOTAL	31	18	49



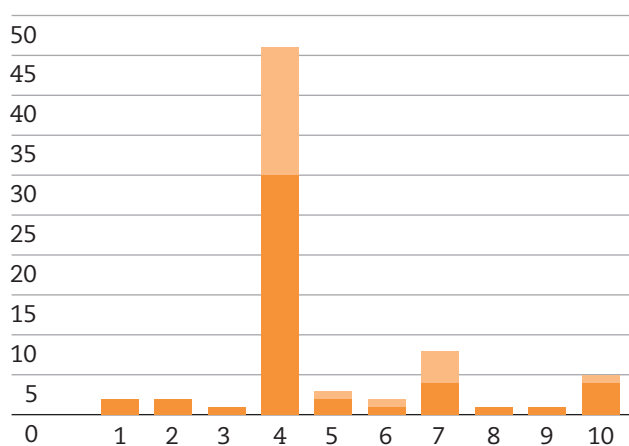
	Queixa	Consulta	TOTAL
Cerdanya			
1 Alp	1	-	1
2 Bellver de Cerdanya	1	-	1
3 Fontanals de Cerdanya	1	-	1
4 Prats i Sansor	1	-	1
5 Puigcerdà	2	1	3
TOTAL	6	1	7



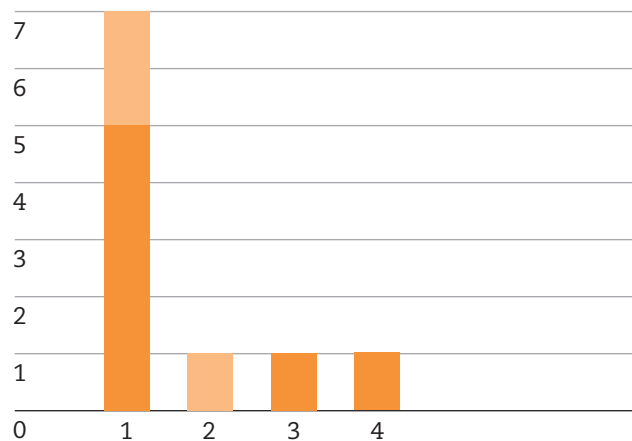
	Queixa	Consulta	TOTAL
Garrotxa			
1 Olot	4	2	6
2 Les Planes d'Hostoles	1	1	2
3 Sant Feliu de Pallerols	1	-	1
4 Sant Jaume de Llierca	1	-	1
5 Sant Joan les Fonts	-	1	1
6 Santa Pau	1	-	1
TOTAL	8	4	12



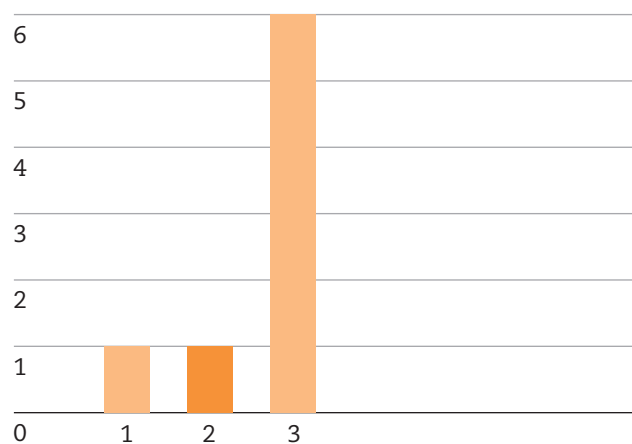
	Queixa	Consulta	TOTAL
Gironès			
1 Bescanó	2	-	2
2 Cassà de la Selva	2	-	2
3 Cervià de Ter	1	-	1
4 Girona	30	16	46
5 Llagostera	2	1	3
6 Quart	1	1	2
7 Salt	4	4	8
8 Sant Julià de Ramis	1	-	1
9 Sant Gregori	1	-	1
10 Sarrià de Ter	4	1	5
TOTAL	48	23	71



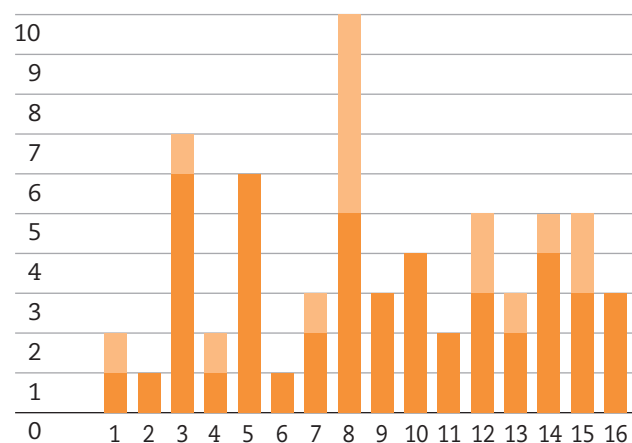
Pla de l'Estany		Queixa	Consulta	TOTAL
1	Banyoles	5	2	7
2	Cornellà del Terri	-	1	1
3	Porqueres	1	-	1
4	Vilademuls	1	-	1
TOTAL		7	3	10



Ripollès		Queixa	Consulta	TOTAL
1	Camprodon	-	1	1
2	Ribes de Freser	1	-	1
3	Ripoll	-	6	6
TOTAL		1	7	8



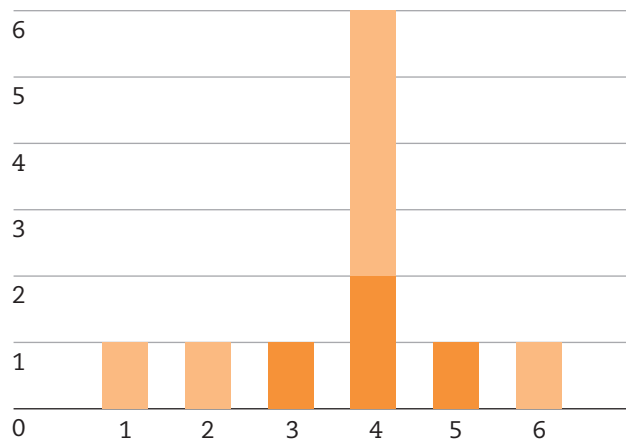
Selva		Queixa	Consulta	TOTAL
1	Anglès	1	1	2
2	Arbúcies	1	-	1
3	Blanes	6	1	7
4	Breda	1	1	2
5	Caldes de Malavella	6	-	6
6	La Cellera de Ter	1	-	1
7	Hostalric	2	1	3
8	Lloret de Mar	5	5	10
9	Riells i Viabrea	3	-	3
10	Riudarenes	4	-	4
11	Sant Feliu de Buixalleu	2	-	2
12	Santa Coloma de Farners	3	2	5
13	Sils	2	1	3
14	Tossa de Mar	4	1	5
15	Vidreres	3	2	5
16	Vilobí d'Onyar	3	-	3
TOTAL		47	15	62



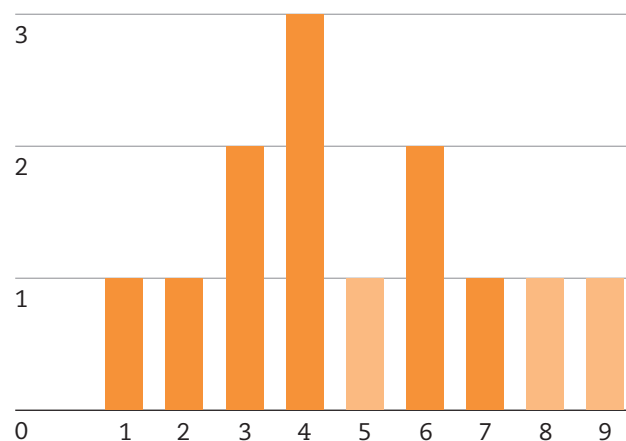
LLEIDA

Alta Ribagorça			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 El Pont de Suert	2	-	2
TOTAL	2	-	2

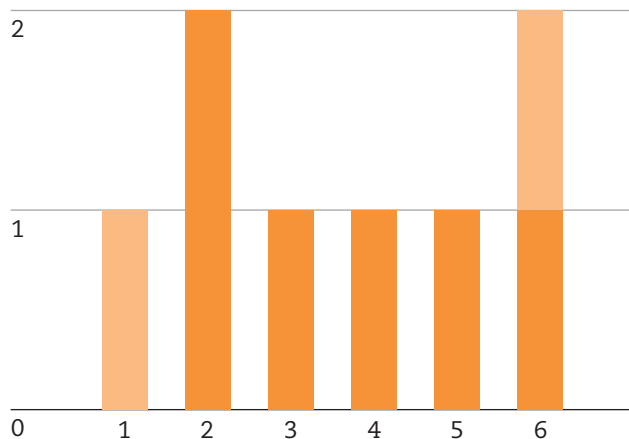
Alt Urgell			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Coll de Nargó	-	1	1
2 Oliana	-	1	1
3 El Pont de Bar	1	-	1
4 La Seu d'Urgell	2	4	6
6 Les Valls d'Aguilar	1	-	1
5 La Vansa i Fòrnols	-	1	1
TOTAL	4	7	11



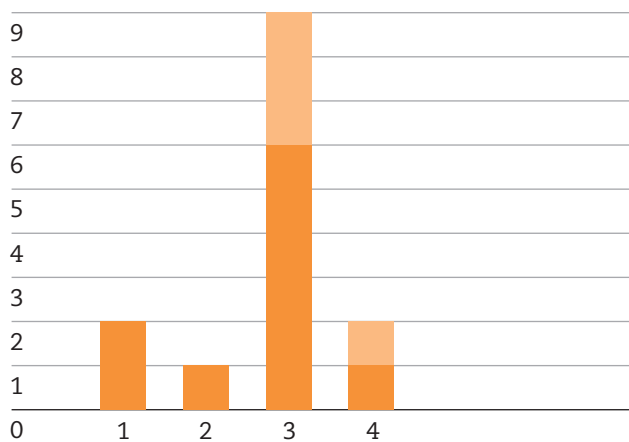
Garrigues			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 L'Albagés	1	-	1
2 L'Albi	1	-	1
3 Arbeca	2	-	2
4 Les Borges Blanques	3	-	3
5 Castellldans	-	1	1
6 La Floresta	2	-	2
7 Granyena de les Garrigues	1	-	1
8 Juneda	-	1	1
9 El Vilosell	-	1	1
TOTAL	10	3	13



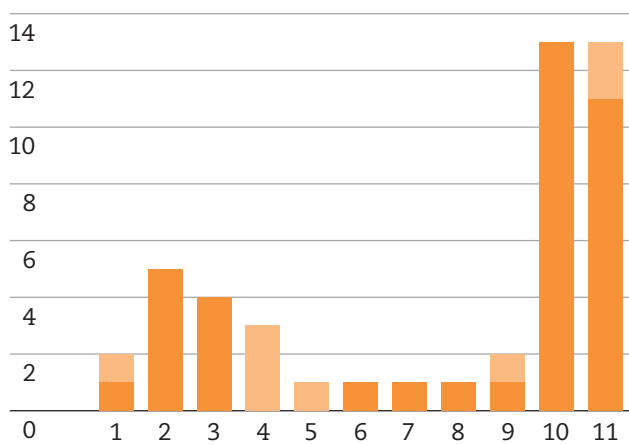
	Queixa	Consulta	TOTAL
Noguera			
1 Balaguer	-	1	1
2 Foradada	2	-	2
3 Oliola	1	-	1
4 Tèrmens	1	-	1
5 Torrelameu	1	-	1
6 Vallfogona de Balaguer	1	1	2
TOTAL	6	2	8



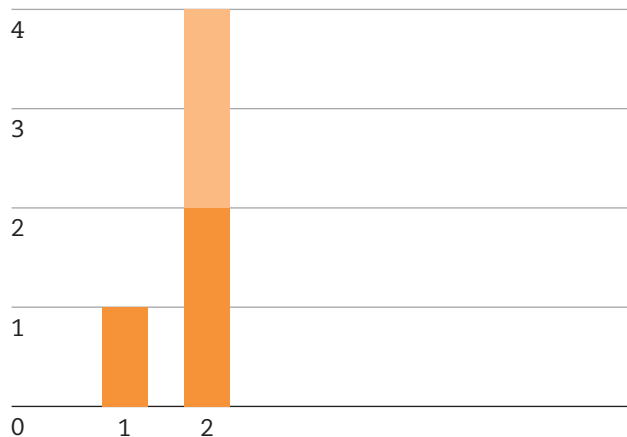
	Queixa	Consulta	TOTAL
Pallars Jussà			
1 Conca de Dalt	2	-	2
2 La Torre de Cabdella	1	-	1
3 Tremp	6	3	9
4 Sarroca de Bellera	1	1	2
TOTAL	10	4	14



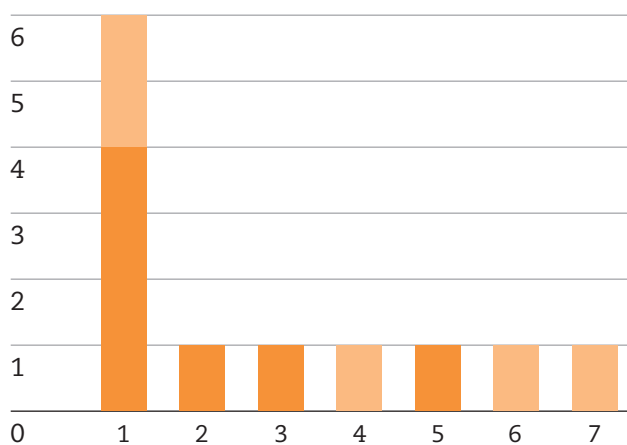
	Queixa	Consulta	TOTAL
Pallars Sobirà			
1 Alins	1	1	2
2 Alt Aneu	5	-	5
3 Baix Pallars	4	-	4
4 Esterri d'Aneu	-	3	3
5 Esterri de Cardós	-	1	1
6 Farrera	1	-	1
7 La Guingueta d'Aneu	1	-	1
8 Lladorre	1	-	1
9 Rialp	1	1	2
10 Soriguera	13	-	13
11 Sort	11	2	13
TOTAL	38	8	46



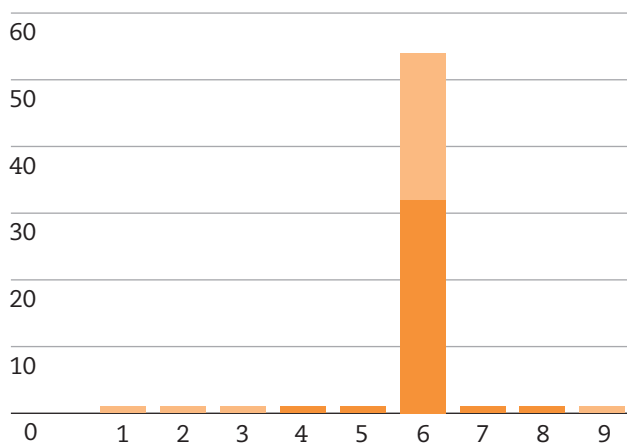
	Queixa	Consulta	TOTAL
Pla d'Urgell			
1 Gelmés	1	-	1
2 Mollerussa	2	2	4
TOTAL	3	2	5



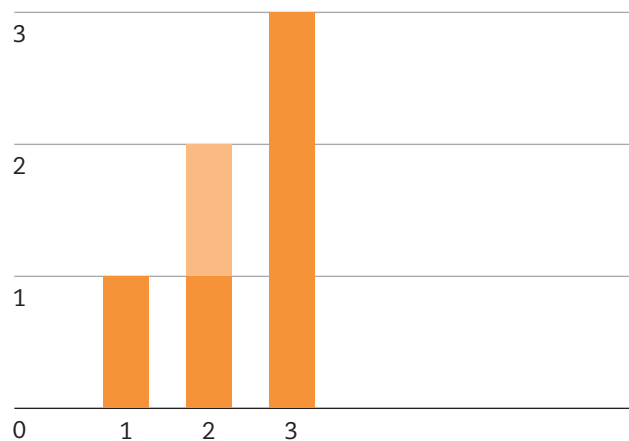
	Queixa	Consulta	TOTAL
Segarra			
1 Cervera	4	2	6
2 Guissona	1	-	1
3 Montornès de Segarra	1	-	1
4 Els Plans de Sió	-	1	1
5 Talavera	1	-	1
6 Torà	-	1	1
7 Sant Guim de Freixenet	-	1	1
TOTAL	7	5	12



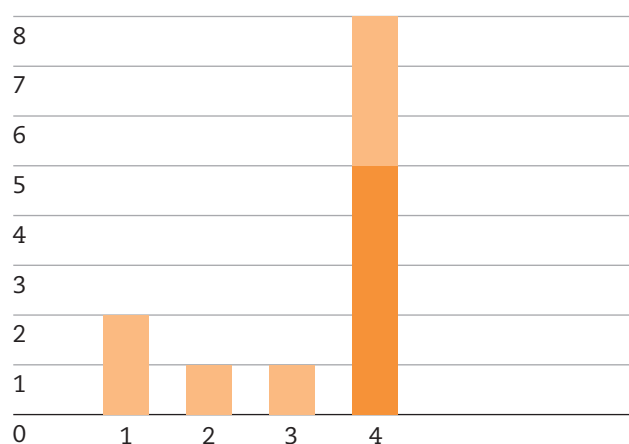
	Queixa	Consulta	TOTAL
Segrià			
1 Aitona	-	1	1
2 Alcarràs	-	1	1
3 Alfarràs	-	1	1
4 Alfés	1	-	1
5 Almacelles	1	-	1
6 Lleida	32	22	54
7 Puigverd de Lleida	1	-	1
8 Torrefarrera	1	-	1
9 Torres de Segre	-	1	1
TOTAL	36	26	62



Solsonès			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 La Coma i La Pedra	1	-	1
2 Olius	1	1	2
3 Solsona	3	-	3
TOTAL	5	1	6



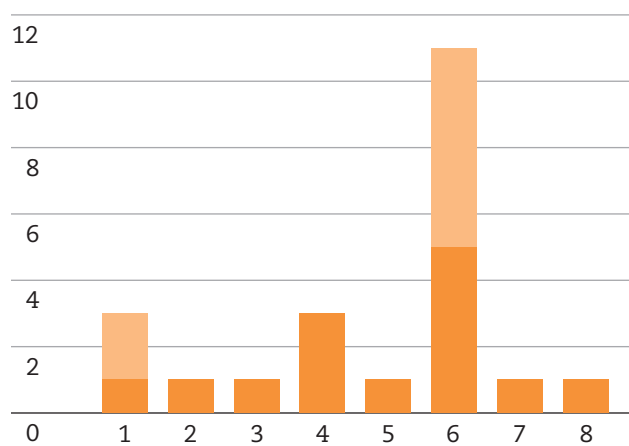
Urgell			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Agramunt	-	2	2
2 Anglesola	-	1	1
3 Bellpuig	-	1	1
4 Tàrraga	5	3	8
TOTAL	5	7	12



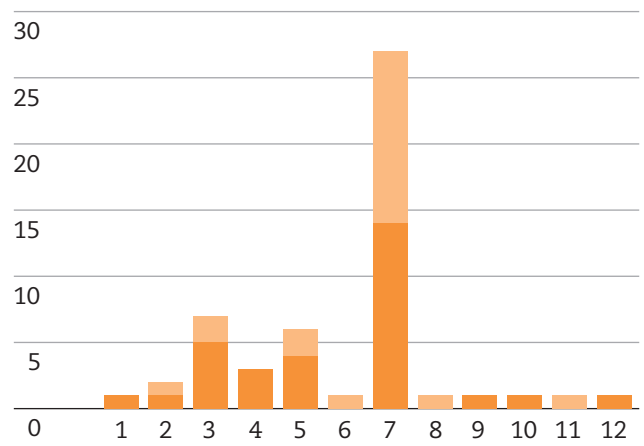
Val d'Aran			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Vielha e Mijaran	2	-	2
TOTAL	2	0	2

TARRAGONA

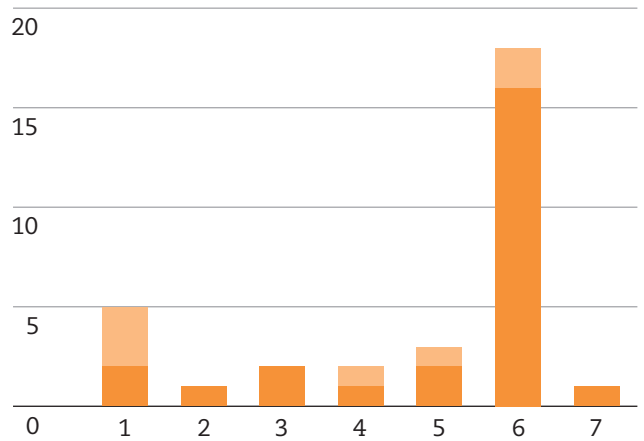
Alt Camp			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Alcover	1	2	3
2 Cabra del Camp	1	-	1
3 Figuerola del Camp	1	-	1
4 El Pla de Santa Maria	3	-	3
5 El Rourell	1	-	1
6 Valls	5	6	11
7 Vilabella	1	-	1
8 Vila-rodona	1	-	1
TOTAL	14	8	22



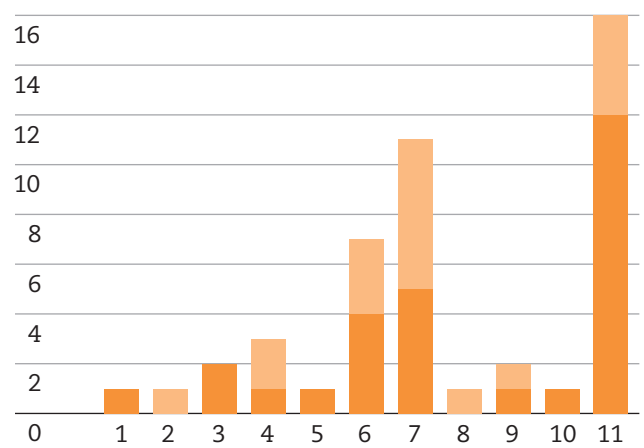
	■	■	
Baix Camp	Queixa	Consulta	TOTAL
1 L'Albiol	1	-	1
2 L'Aleixar	1	1	2
3 Cambrils	5	2	7
4 Castellvell del Camp	3	-	3
5 Montroig del Camp	4	2	6
6 Prades	-	1	1
7 Reus	14	13	27
8 Riudecols	-	1	1
9 Riudoms	1	-	1
10 La Selva del Camp	1	-	1
11 Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant	-	1	1
12 Vinyols i els Arcs	1	-	1
TOTAL	31	21	52



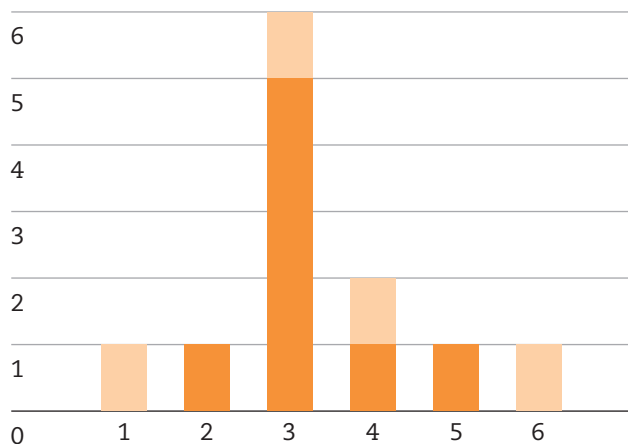
	■	■	
Baix Ebre	Queixa	Consulta	TOTAL
1 L'Ametlla de Mar	2	3	5
2 L'Ampolla	1	-	1
3 Deltebre	2	-	2
4 El Perelló	1	1	2
5 Roquetes	2	1	3
6 Tortosa	16	2	18
7 Xerta	1	-	1
TOTAL	25	7	32



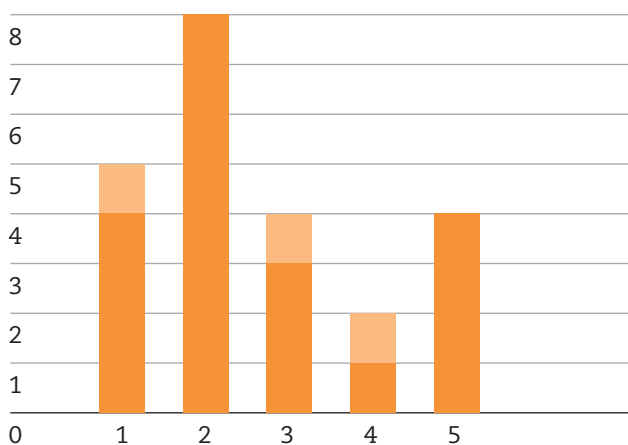
	■	■	
Baix Penedès	Queixa	Consulta	TOTAL
1 L'Arboç	1	-	1
2 Albinyana	-	1	1
3 Banyeres del Penedès	2	-	2
4 Bellvei	1	2	3
5 La Bisbal del Penedès	1	-	1
6 Calafell	4	3	7
7 Cunit	5	6	11
8 Llorenç del Penedès	-	1	1
9 El Montmell	1	1	2
10 Santa Oliva	1	-	1
11 El Vendrell	12	4	16
TOTAL	28	18	46



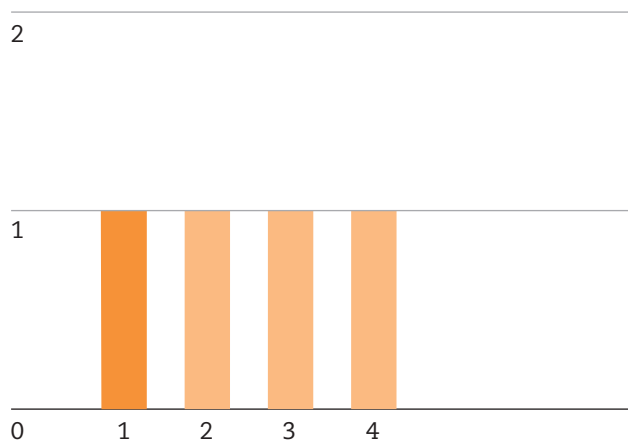
Conca de Barberà		■ Queixa	■ Consulta	TOTAL
1	L'Espluga de Francolí	-	1	1
2	Llorac	1	-	1
3	Montblanc	5	1	6
4	Santa Coloma de Queralt	1	1	2
5	Senan	1	-	1
6	Vilaverd	-	1	1
TOTAL		8	4	12



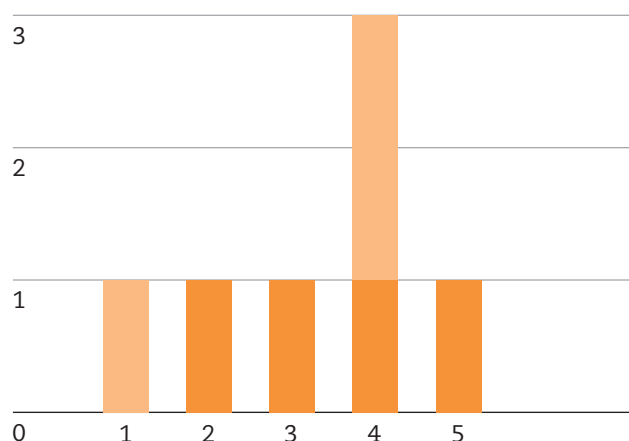
Montsià		■ Queixa	■ Consulta	TOTAL
1	Alcanar	4	1	5
2	Ampostà	8	-	8
3	Sant Carles de la Ràpita	3	1	4
4	Santa Bàrbara	1	1	2
5	Ulldecona	4	-	4
TOTAL		20	3	23



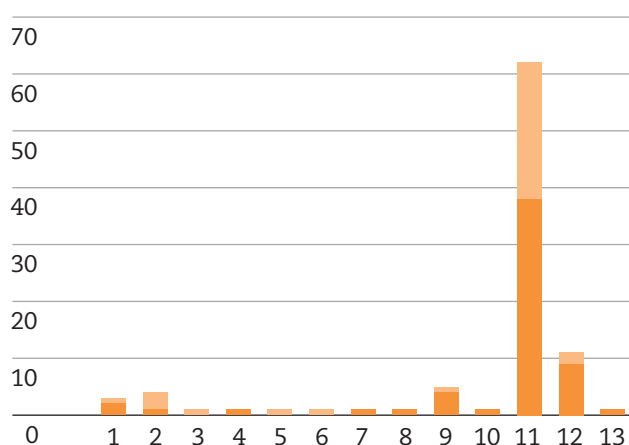
Priorat		■ Queixa	■ Consulta	TOTAL
1	Falset	1	-	1
2	Marçà	-	1	1
3	El Molar	-	1	1
4	La Vilella Alta	-	1	1
TOTAL		1	3	4



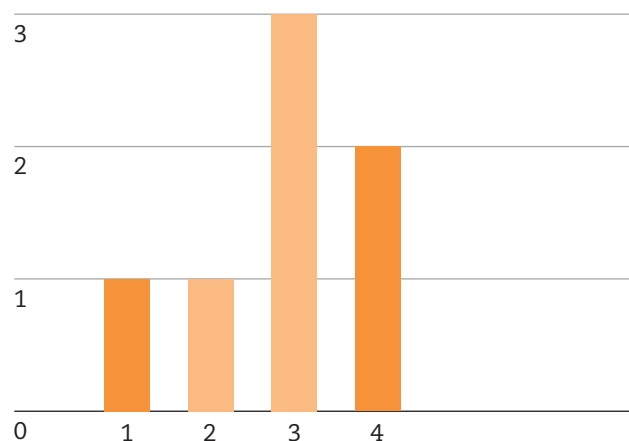
Ribera d'Ebre			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Ascó	-	1	1
2 Móra d'Ebre	1	-	1
3 Móra la Nova	1	-	1
4 Riba-roja d'Ebre	1	2	3
5 Vinebre	1	-	1
TOTAL	4	3	7



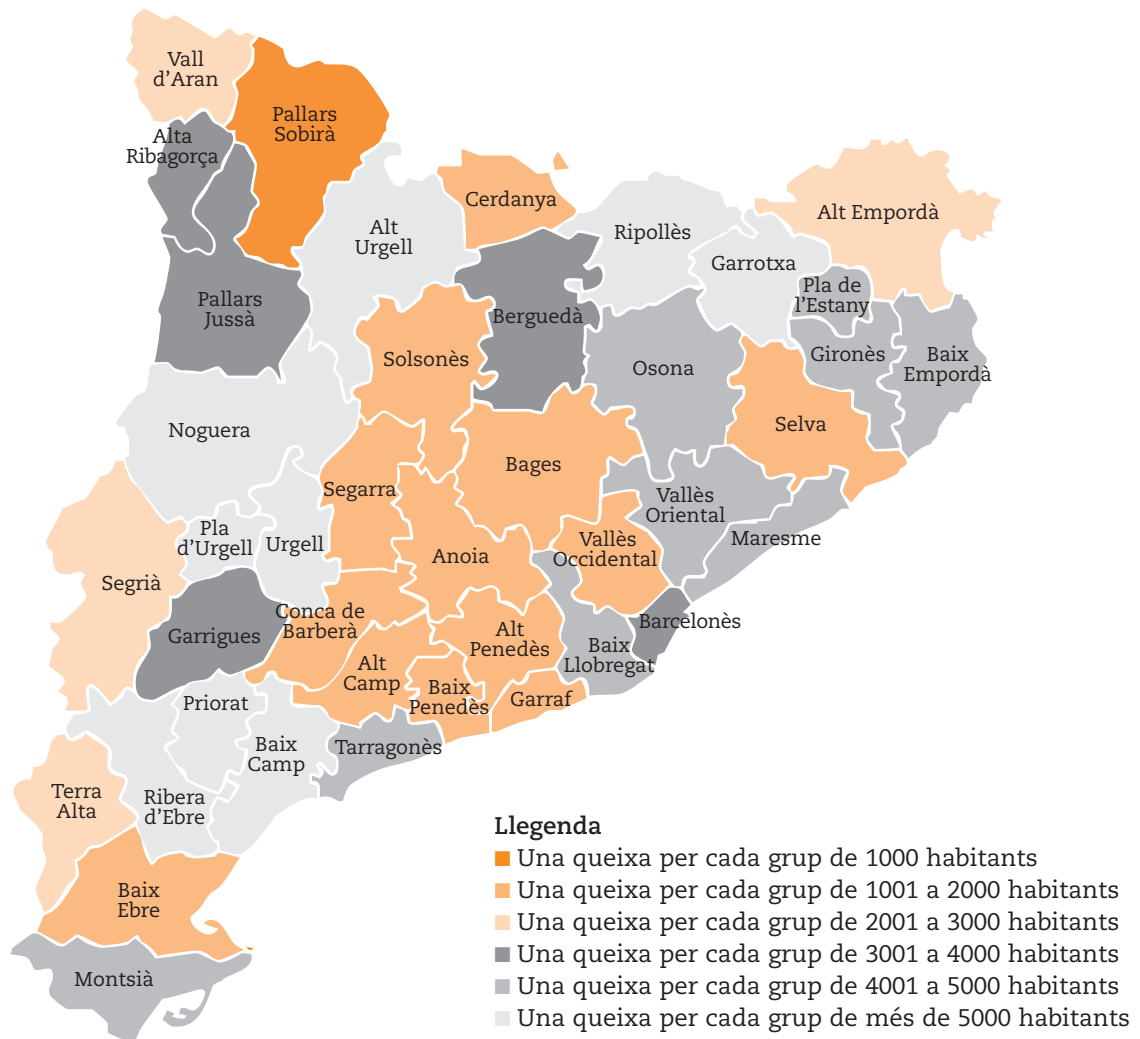
Tarragonès			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Altafulla	2	1	3
2 Constantí	1	3	4
3 Creixell	-	1	1
4 El Morell	1	-	1
5 La Nou de Gaià	-	1	1
6 Renau	-	1	1
7 La Riera de Gaià	1	-	1
8 Roda de Barà	1	-	1
9 Salou	4	1	5
10 La Secuita	1	-	1
11 Tarragona	38	24	62
12 Torredembarra	9	2	11
13 Vilaseca	1	-	1
TOTAL	59	34	93



Terra Alta			
	Queixa	Consulta	TOTAL
1 Batea	1	-	1
2 La Fatarella	-	1	1
3 Gandesa	-	3	3
4 Horta de Sant Joan	2	-	2
TOTAL	3	4	7

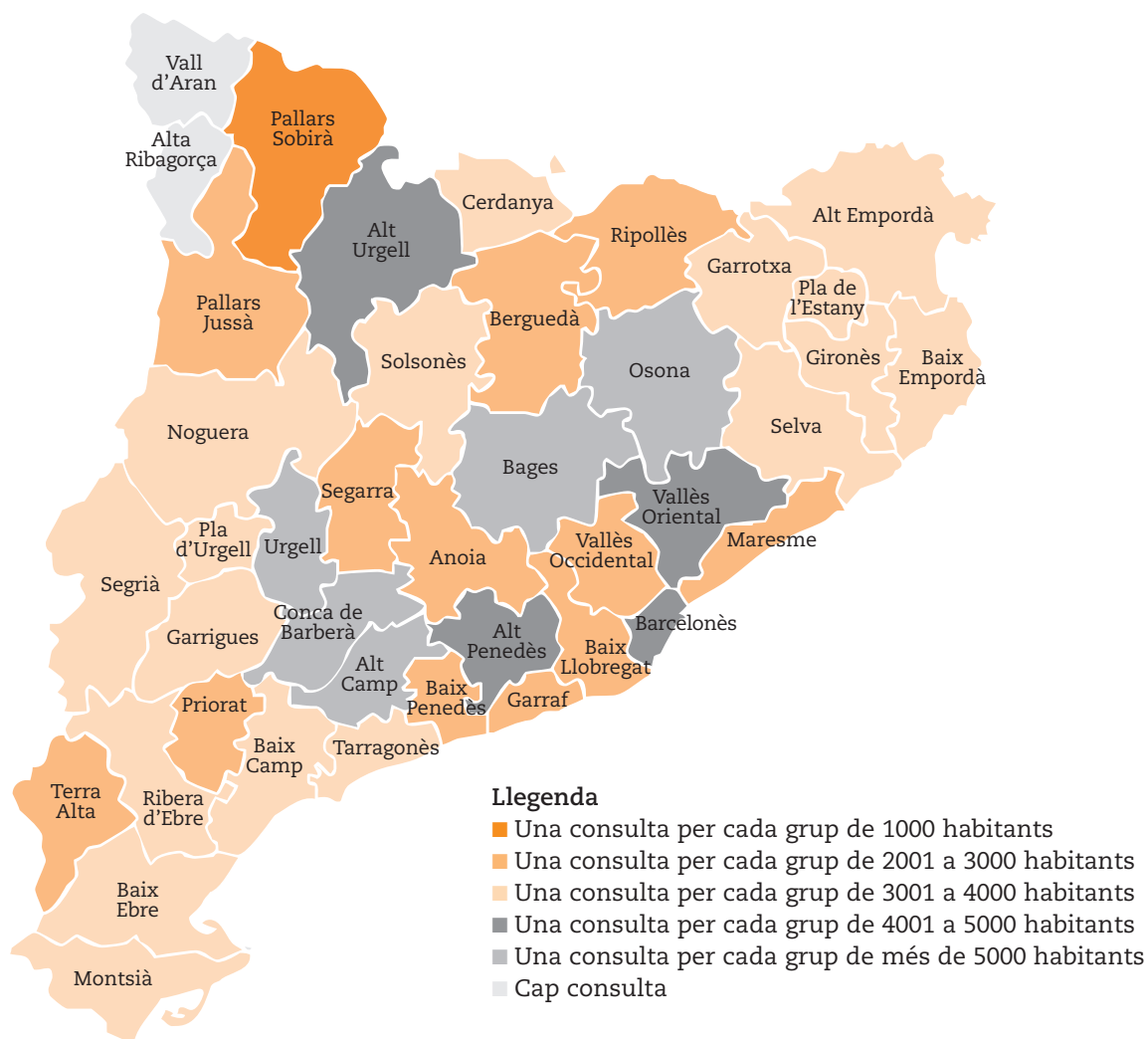


1.4.g. Mapa de la distribució de les queixes per nombre d'habitants per comarques



NOTA: Estadística de població 2003. Informació més actualitzada disponible per l'Institut d'Estadística de Catalunya.

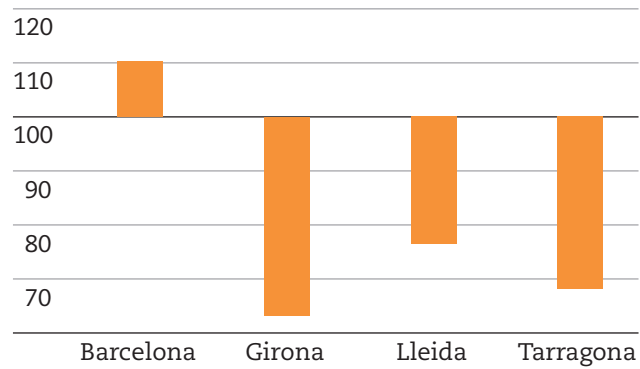
1.4.h. Mapa de la distribució de les consultes per nombre d'habitants per comarques



NOTA: Estadística de població 2003. Informació més actualitzada disponible per l'Institut d'Estadística de Catalunya.

1.5. Índex de la relació entre el total d'actuacions i nombre d'habitants, distribuït per províncies

	Població	Percentatge	Actuacions	Percentatge	Índex
Catalunya	6 704 146	100,00%	4480	100,00%	100
Barcelona	5 052 666	75,37%	3727	83,19%	110,38
Girona	619 692	9,24%	262	5,85%	63,27
Lleida	377 639	5,63%	193	4,31%	76,48
Tarragona	654 149	9,76%	298	6,65%	68,17

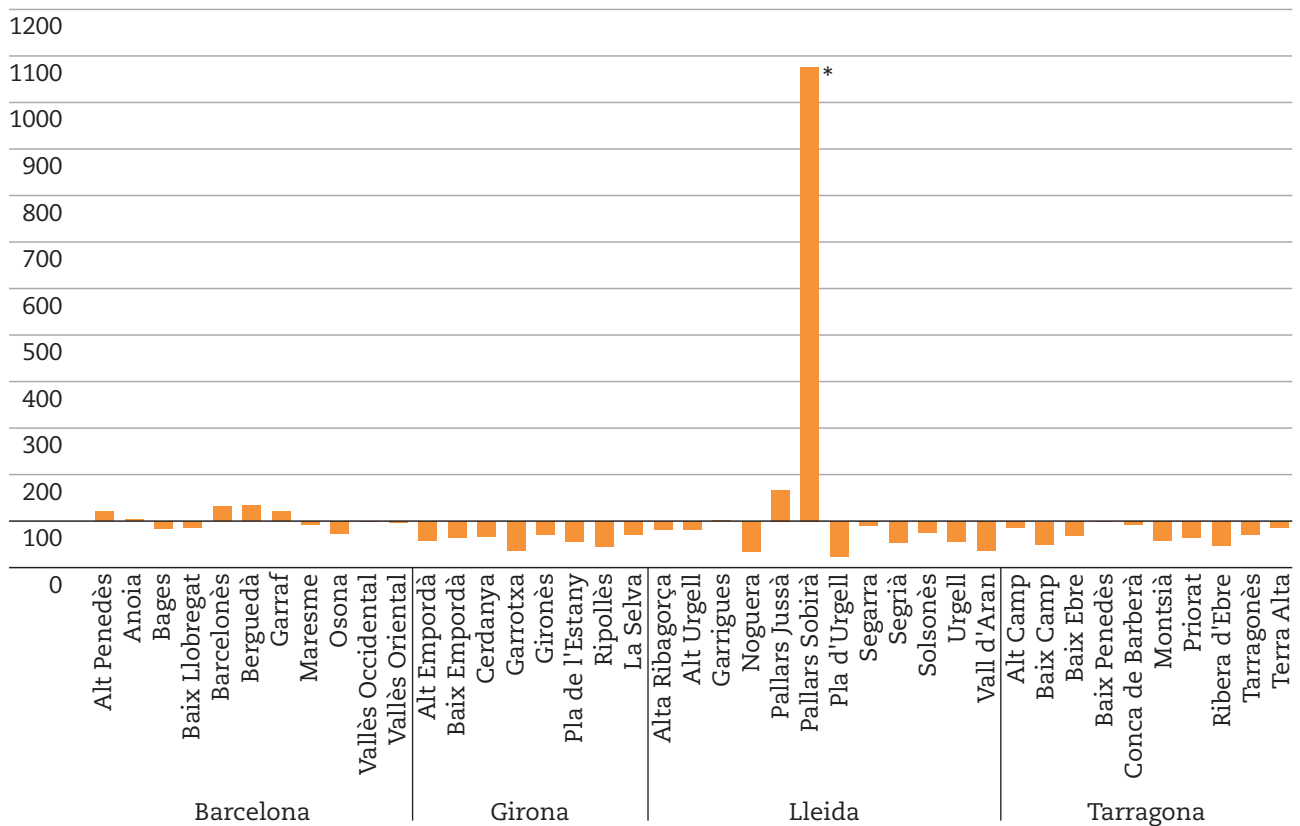


1.6. Índex de la relació entre el total d'actuacions i nombre d'habitants, distribuït per comarques

	Població		Total d'actuacions		Índex
Catalunya	6 704 146	100,00%	4480	100,00%	100
Alt Penedès	86 306	1,29%	70	1,56%	121
Anoia	98 581	1,47%	68	1,52%	103
Bages	161 561	2,41%	91	2,03%	84
Baix Llobregat	730 111	10,89%	423	9,44%	87
Barcelonès	2 192 450	32,70%	1919	42,83%	131
Berguedà	38 955	0,58%	35	0,78%	134
Garraf	117 436	1,75%	94	2,10%	120
Maresme	377 608	5,63%	235	5,25%	93
Osona	135 871	2,03%	66	1,47%	73
Vallès Occidental	773 800	11,54%	508	11,34%	98
Vallès Oriental	340 546	5,08%	218	4,87%	96
Alt Empordà	110 743	1,65%	43	0,96%	58
Baix Empordà	112 553	1,68%	49	1,09%	65
Cerdanya	15 540	0,23%	7	0,16%	67
Garrotxa	49 625	0,74%	12	0,27%	36
Gironès	149 297	2,23%	71	1,58%	71
Pla de l'Estany	26 720	0,40%	10	0,22%	56
Ripollès	26 138	0,39%	8	0,18%	46
Selva	131 730	1,96%	62	1,38%	70
Alta Ribagorça	3 687	0,05%	2	0,04%	81
Alt Urgell	20 106	0,30%	11	0,25%	82
Garrigues	19 315	0,29%	13	0,29%	101
Noguera	35 705	0,53%	8	0,18%	34
Pallars Jussà	12 563	0,19%	14	0,31%	167
Pallars Sobirà	6 396	0,10%	46	1,03%	1076
Pla d'Urgell	30 934	0,46%	5	0,11%	24
Segarra	19 710	0,29%	12	0,27%	91
Segrià	173 092	2,58%	62	1,38%	54
Solsonès	12 047	0,18%	6	0,13%	75
Urgell	32 498	0,48%	12	0,27%	55
Vall d'Aran	8 373	0,12%	2	0,04%	36
Alt Camp	37 744	0,56%	22	0,49%	87
Baix Camp	156 312	2,33%	52	1,16%	50
Baix Ebre	70 373	1,05%	32	0,71%	68
Baix Penedès	69 083	1,03%	46	1,03%	100
Conca de Barberà	19 401	0,29%	12	0,27%	93
Montsià	60 728	0,91%	23	0,51%	57
Priorat	9 335	0,14%	4	0,09%	64
Ribera d'Ebre	22 464	0,34%	7	0,16%	47
Tarragonès	196 387	2,93%	93	2,08%	71
Terra Alta	12 322	0,18%	7	0,16%	85

1.6.a. Gràfic de l'índex de la relació entre el total d'actuacions i nombre d'habitants, distribuït per comarques

■ Total d'actuacions = 4428



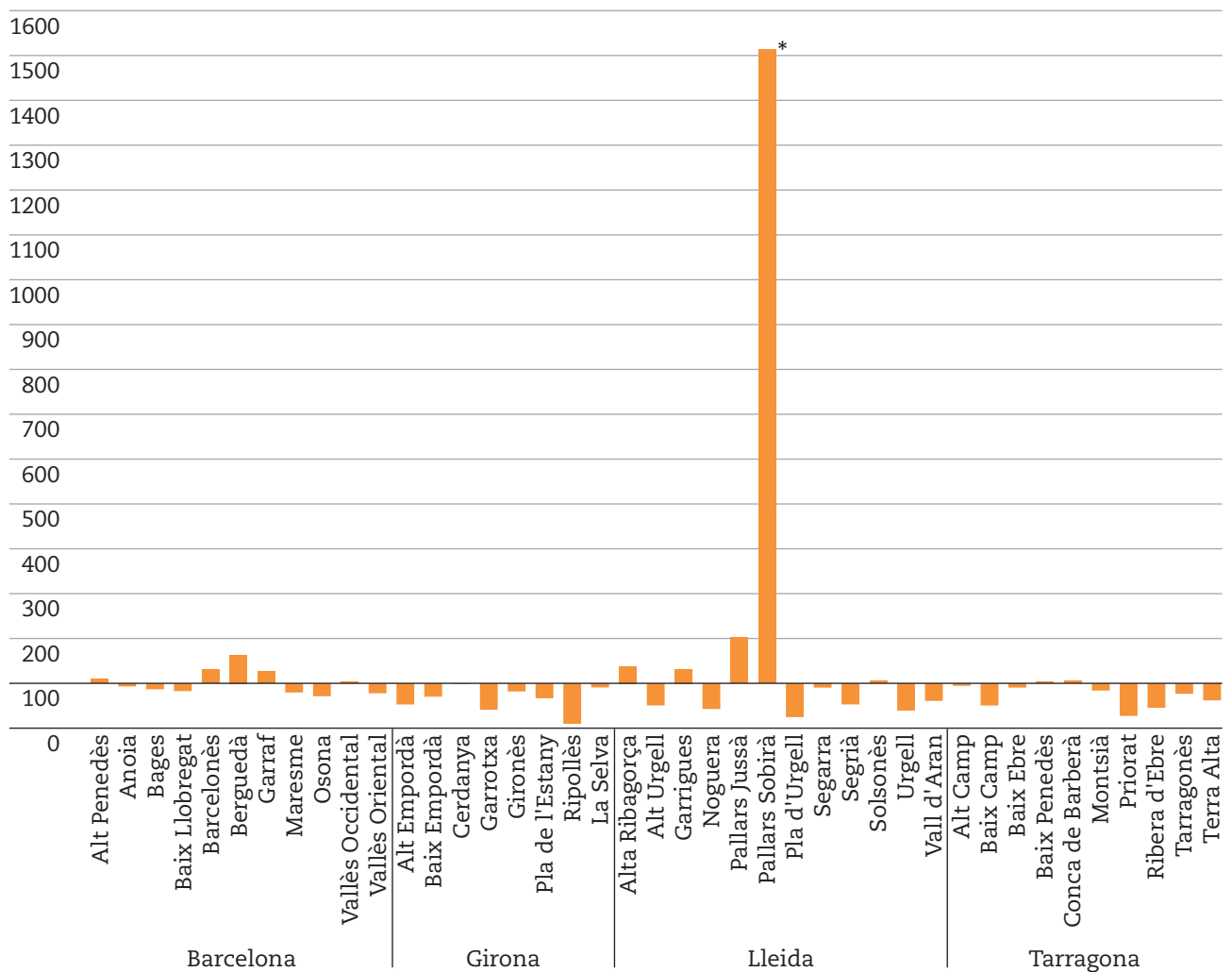
* Com s'explica a l'apartat dades generals de les actuacions registrades en el 2004, la punta que mostra el Pallars Sobirà s'explica pel desplaçament a Sort (43 actuacions)

1.7. Índex de la relació entre les queixes i consultes i nombre d'habitants, distribuït per comarques

	Població		■ Queixes		■ Índex queixes (base 100)	■ Consultes		■ Índex consultes (base 100)
Catalunya	6 704 146	100%	2632	100%	100,00	1796	100%	100,00
Alt Penedès	86 306	1,29%	37	1,41%	109,20	33	1,84%	142,73
Anoia	98 581	1,47%	36	1,37%	93,02	32	1,78%	121,17
Bages	161 561	2,41%	55	2,09%	86,71	36	2,00%	83,18
Baix Llobregat	730 111	10,89%	237	9,00%	82,68	186	10,36%	95,10
Barcelonès	2 192 450	32,70%	1118	42,48%	129,89	749	41,70%	127,52
Berguedà	38 955	0,58%	25	0,95%	163,47	10	0,56%	95,82
Garraf	117 436	1,75%	58	2,20%	125,80	36	2,00%	114,43
Maresme	377 608	5,63%	118	4,48%	79,60	117	6,51%	115,66
Osona	135 871	2,03%	38	1,44%	71,24	28	1,56%	76,93
Vallès Occidental	773 800	11,54%	314	11,93%	103,36	194	10,80%	93,59
Vallès Oriental	340 546	5,08%	104	3,95%	77,79	114	6,35%	124,96
Alt Empordà	110 743	1,65%	23	0,87%	52,90	20	1,11%	67,41
Baix Empordà	112 553	1,68%	31	1,18%	70,16	18	1,00%	59,70
Cerdanya	15 540	0,23%	6	0,23%	98,35	1	0,06%	24,02
Garrotxa	49 625	0,74%	8	0,30%	41,06	4	0,22%	30,09
Gironès	149 297	2,23%	48	1,82%	81,89	23	1,28%	57,51
Pla de l'Estany	26 720	0,40%	7	0,27%	66,73	3	0,17%	41,91
Ripollès	26 138	0,39%	1	0,04%	9,75	7	0,39%	99,97
Selva	131 730	1,96%	47	1,79%	90,88	15	0,84%	42,51
Alta Ribagorça	3 687	0,05%	2	0,08%	138,17		0,00%	0,00
Alt Urgell	20 106	0,30%	4	0,15%	50,67	7	0,39%	129,96
Garrigues	19 315	0,29%	10	0,38%	131,88	3	0,17%	57,98
Noguera	35 705	0,53%	6	0,23%	42,80	2	0,11%	20,91
Pallars Jussà	12 563	0,19%	10	0,38%	202,75	4	0,22%	118,85
Pallars Sobirà	6 396	0,10%	38	1,44%	1513,33	8	0,45%	466,89
Pla d'Urgell	30 934	0,46%	3	0,11%	24,70	2	0,11%	24,13
Segarra	19 710	0,29%	7	0,27%	90,46	5	0,28%	94,69
Segrià	173 092	2,58%	36	1,37%	52,98	26	1,45%	56,07
Solsonès	12 047	0,18%	5	0,19%	105,72	1	0,06%	30,99
Urgell	32 498	0,48%	5	0,19%	39,19	7	0,39%	80,40
Vall d'Aran	8 373	0,12%	2	0,08%	60,84		0,00%	0,00
Alt Camp	37 744	0,56%	14	0,53%	94,48	8	0,45%	79,12
Baix Camp	156 312	2,33%	31	1,18%	50,52	21	1,17%	50,15
Baix Ebre	70 373	1,05%	25	0,95%	90,49	7	0,39%	37,13
Baix Penedès	69 083	1,03%	28	1,06%	103,24	18	1,00%	97,26
Conca de Barberà	19 401	0,29%	8	0,30%	105,03	4	0,22%	76,96
Montsià	60 728	0,91%	20	0,76%	83,89	3	0,17%	18,44
Priorat	9 335	0,14%	1	0,04%	27,29	3	0,17%	119,96
Ribera d'Ebre	22 464	0,34%	4	0,15%	45,36	3	0,17%	49,85
Tarragonès	196 387	2,93%	59	2,24%	76,52	34	1,89%	64,63
Terra Alta	12 322	0,18%	3	0,11%	62,02	4	0,22%	121,18

1.7.a. Gràfic de l'índex de la relació entre queixes i nombre d'habitants, distribuït per comarques

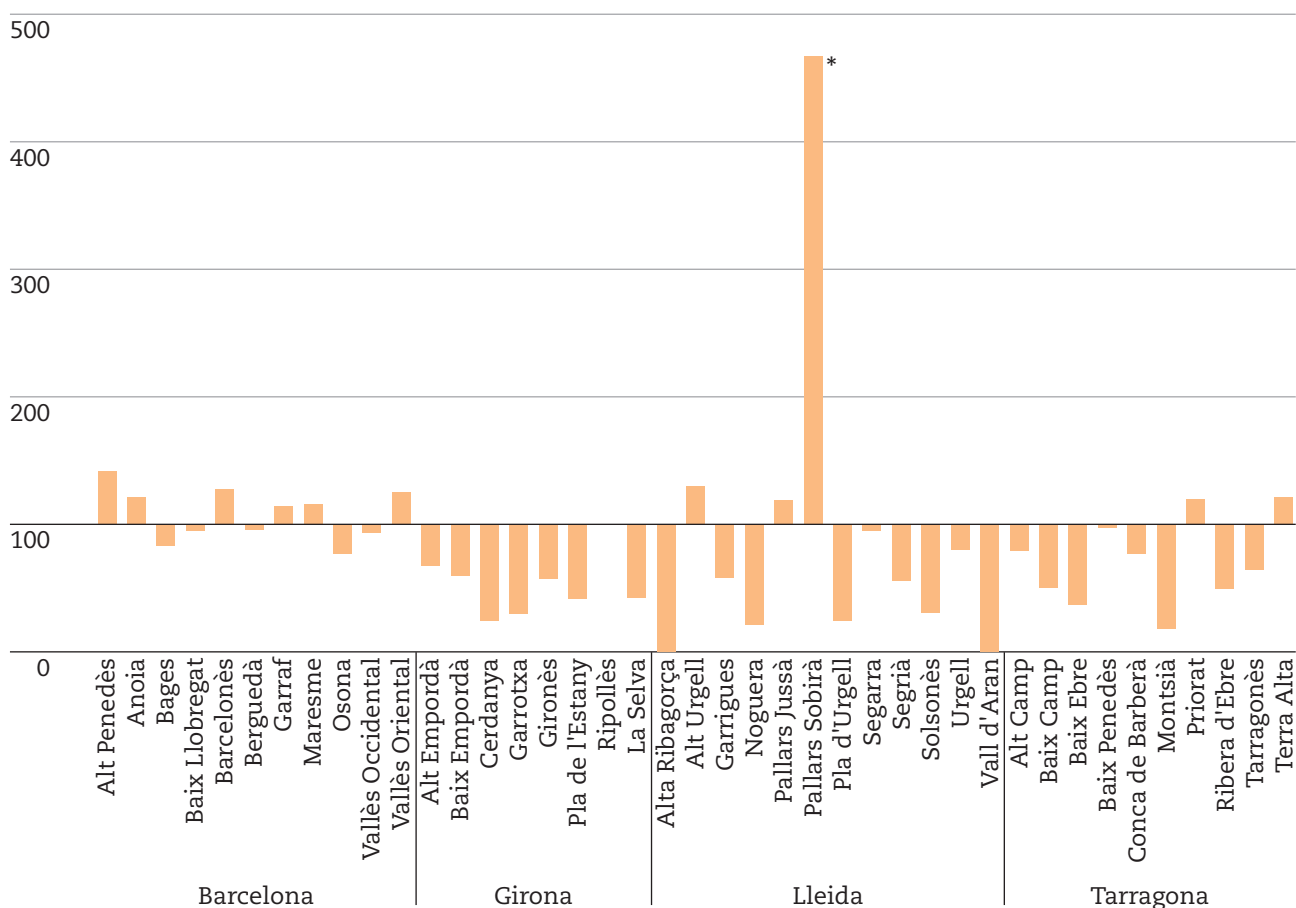
■ Total de queixes = 2632



* Com s'explica a l'apartat dades generals de les actuacions registrades en el 2004, la punta que mostra el Pallars Sobirà s'explica pel desplaçament a Sort (43 actuacions)

1.7.b. Gràfic de l'índex de la relació entre consultes i nombre d'habitants, distribuït per comarques

■ Total de consultes = 1796

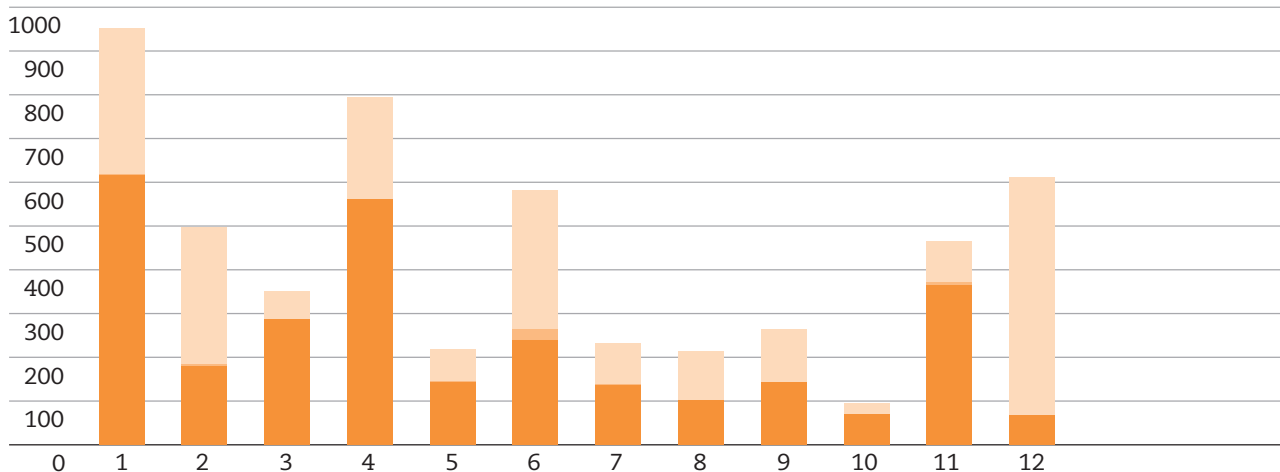


* Com s'explica a l'apartat dades generals de les actuacions registrades en el 2004, la punta que mostra el Pallars Sobirà s'explica pel desplaçament a Sort (43 actuacions)

2. CARACTERÍSTIQUES DELS EXPEDIENTS

2.1. Actuacions per matèries

AREA/SUBAREA	Queixa		Actuació d'ofici		Consulta		TOTAL	
1 ADMINISTRACIÓ GENERAL	615	21,20%	3	5,77%	335	14,42%	953	18,06%
Contractació Administrativa	32	1,10%	-	-	54	2,32%	86	1,63%
Funció Pública	143	4,93%	3	5,77%	40	1,72%	186	3,53%
Participació en afers públics	28	0,97%	-	-	-	0,00%	28	0,53%
Procediment Administratiu	376	12,96%	-	-	208	8,95%	584	11,07%
Responsabilitat Patrimonial	31	1,07%	-	-	29	1,25%	60	1,14%
Qüestions electorals	5	0,17%	-	-	4	0,17%	9	0,17%
2 CONSUM	180	6,20%	4	7,69%	313	13,47%	497	9,42%
3 IMMIGRACIÓ	286	9,86%	1	1,92%	64	2,76%	351	6,65%
4 ORDENACIÓ DEL TERRITORI	560	19,30%	2	3,85%	232	9,99%	794	15,05%
Habitatge	84	2,90%	-	-	64	2,76%	148	2,81%
Urbanisme	253 ¹	8,72%	1	1,92%	79	3,40%	333	6,31%
Medi Ambient	223	7,69%	1	1,92%	89	3,83%	313	5,93%
5 SANITAT	142	4,89%	3	5,77%	74	3,19%	219	4,15%
6 SEGURETAT CIUTADANA I JUSTÍCIA	238	8,20%	26	50,00%	319	13,73%	583	11,05%
Seguretat Ciutadana	46	1,59%	11	21,15%	32	1,38%	89	1,69%
Administració de Justícia	106	3,65%	-	-	282	12,14%	388	7,35%
Institucions Penitenciàries	86	2,96%	15	28,85%	5	0,22%	106	2,01%
7 SERVEIS SOCIALS	136	4,69%	3	5,77%	92	3,96%	231	4,38%
Disminuïts Físics	25	0,86%	-	-	7	0,30%	32	0,61%
Disminuïts Psíquics	12	0,41%	-	-	13	0,56%	25	0,47%
Gent Gran	44	1,52%	-	-	30	1,29%	74	1,40%
Altres Serveis Socials	50	1,72%	1	1,92%	36	1,55%	87	1,65%
Igualtat de gènere	5	0,17%	2	3,85%	6	0,26%	13	0,25%
8 TREBALL I PENSIONS	101	3,48%	1	1,92%	111	4,78%	213	4,04%
9 TRIBUTARI	143	4,93%	-	-	120	5,17%	263	4,98%
10 UNIVERSITATS I CULTURA	69	2,38%	1	1,92%	24	1,03%	94	1,78%
Universitats	23	0,79%	-	-	14	0,60%	37	0,70%
Normalització lingüística	38	1,31%	1	1,92%	7	0,30%	46	0,87%
Altres aspectes culturals	8	0,28%	-	-	3	0,13%	11	0,21%
11 INFÀNCIA I ADOLESCÈNCIA	364	12,55%	8	15,38%	93	4,00%	465	8,81%
Infants i adolescents	103	3,55%	6	11,54%	47	2,02%	156	2,96%
Educació	261 ²	9,00%	2	3,85%	46	1,98%	309	5,86%
12 PRIVADES³	67	2,31%	-	-	546	23,50%	613	11,62%
TOTAL	2901	100,00%	52	100,00%	2323	100,00%	5276	100%



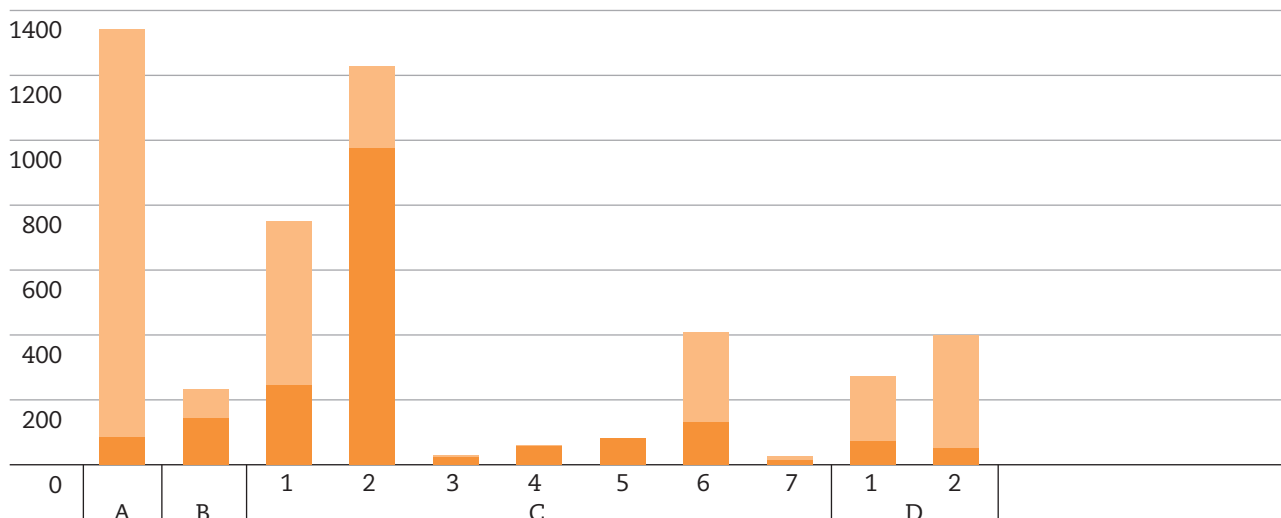
¹ 60 queixes d'igual contingut sobre la manca d'urbanització en una part d'un districte urbà.

² 150 queixes d'igual contingut sobre el model educatiu de les escoles bressol.

³ Tipus de queixa susceptible a obrir expedient, que al iniciar la investigació a fons s'aprecia que es refereix a qüestions d'àmbit privat i, per tant, resta fora de les competències del Síndic.

2.2. Queixes i actuacions d'ofici tramitades

	Expedients oberts abans del 2004			Expedients oberts durant el 2004			TOTAL	
	Q	AO	TOTAL	Q	AO	TOTAL		
A. Pendants de resposta a les peticions d'informació¹	78	7	85	1212	44	1256	1341	27,7%
B. Pendent de resposta a la resolució emesa pel síndic	117	27	144	84	4	88	232	4,8%
C. Expedients tancats	1481	48	1529	1054	4	1058	2587	53,6%
1 Actuació correcta	231	15	246	500	3	503	749	15,5%
2 Administració accepta	961	13	974	254	-	254	1228	25,4%
3 Administració accepta parcialment	13	11	24	5	-	5	29	0,6%
4 Administració no accepta	53	3	56	6	-	6	62	1,3%
5 Administració no col·labora	81	2	83	-	-	-	83	1,7%
6 Trames al defensor competent	129	2	131	277	1	278	409	8,5%
7 Desestiment del promotor	13	2	15	12	-	12	27	0,6%
D. No admeses²	122	-	122	551	-	551	673	13,9%
1 Subjecte	71	-	71	203	-	203	274	5,7%
2 Objecte	51	-	51	348	-	348	399	8,3%
TOTAL	1798	82	1880	2901	52	2953	4833	100%



¹ Ja sigui per part de l'Administració o del promotor.

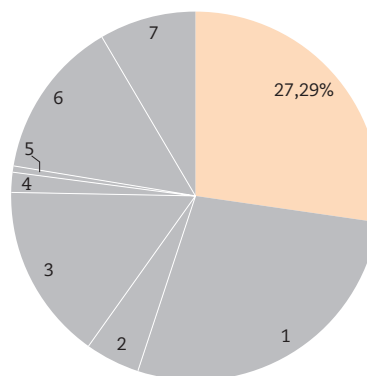
² Els expedients no admesos són aquells que no poden ser tramitats atès que el Síndic no n'és competent, segons estableixen els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

2.3. Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic per part de les Administracions durant l'any 2004

	Total de respostes a les consideracions	Percentatge de respostes a les consideracions	Percentatge de respostes respecte el total d'actuacions
■ Administració accepta	1228	93,1%	25,41%
■ Administració accepta parcialment	29	2,2%	0,60%
■ Administració no accepta	62	4,7%	1,28%
TOTAL	1319	100,0%	27,29%

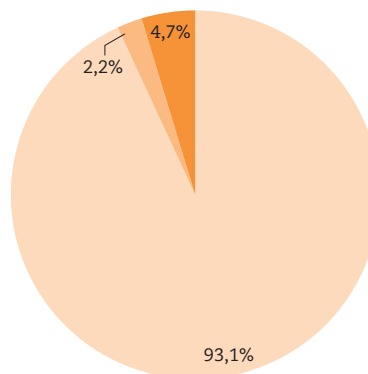
Respostes de l'Administració respecte el total d'actuacions

■ Administració respon	27,29%
■ Altres actuacions	72,71%
1. Pendent de resposta a la petició d'informació	27,75%
2. Pendent de resposta de l'Administració a la resolució emesa pel Síndic	4,80%
3. Actuació correcta de l'Administració	15,50%
4. Administració no col·labora	1,72%
5. Desestiment del promotor	0,56%
6. No admeses	13,93%
7. Tramès al defensor competent	8,46%
TOTAL	100,0%



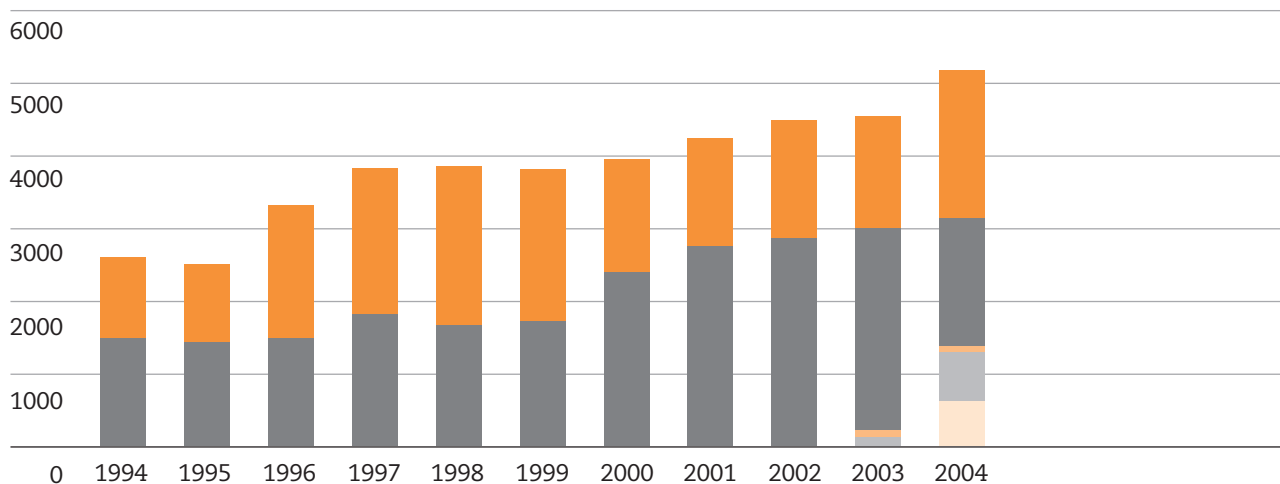
Grau d'acceptació de les consideracions del Síndic

■ Administració accepta	93,1%
■ Administració accepta parcialment	2,2%
■ Administració no accepta	4,7%



2.4. Situació de les actuacions fins al 2004

	En tràmit			Arxivades			TOTAL
	En estudi	Administració	Promotor	Provisionals	Concloues	No admeses ¹	
1994	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	57,65%	42,35%	2602
1995	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	56,64%	43,36%	2500
1996	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	44,23%	55,77%	3360
1997	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	46,94%	53,06%	3845
1998	0,00%	0,00%	0,03%	0,00%	41,88%	58,10%	3921
1999	0,00%	0,00%	0,03%	0,00%	44,99%	54,99%	3857
2000	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%	59,67%	40,23%	3965
2001	0,00%	0,00%	0,2%	0,00%	64,01%	35,81%	4287
2002	0,00%	0,00%	0,4%	0,00%	63,14%	36,49%	4535
2003	0,00%	0,1%	1,9%	2,10%	61,92%	33,97%	4616
2004	0,00%	11,7%	13,0%	1,63%	34,73%	39,34% ²	5276

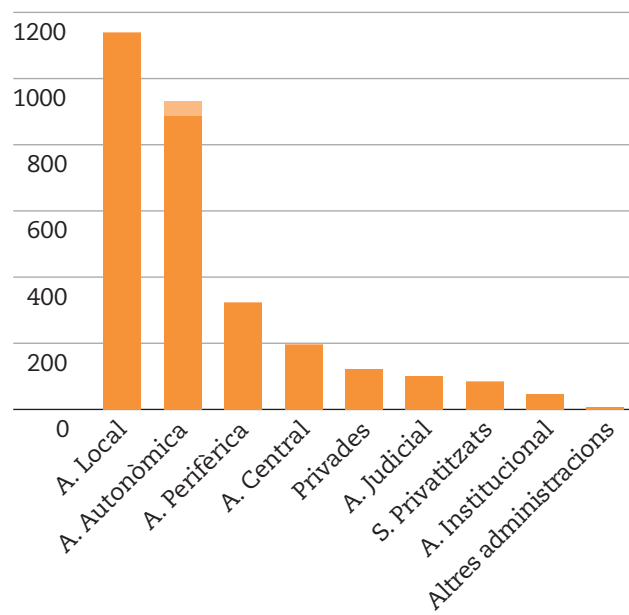


¹ Els expedients no admesos són aquells que no poden ser tramitats a causa de no estar entre les competències del Síndic de Greuges, segons els articles 16.2 i 16.4 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.

² Aquesta xifra no es pot considerar definitiva, ja que encara un 24,31% de les actuacions resten en tràmit al final de l'any 2004, i un 1,63% són encara tancaments provisionals.

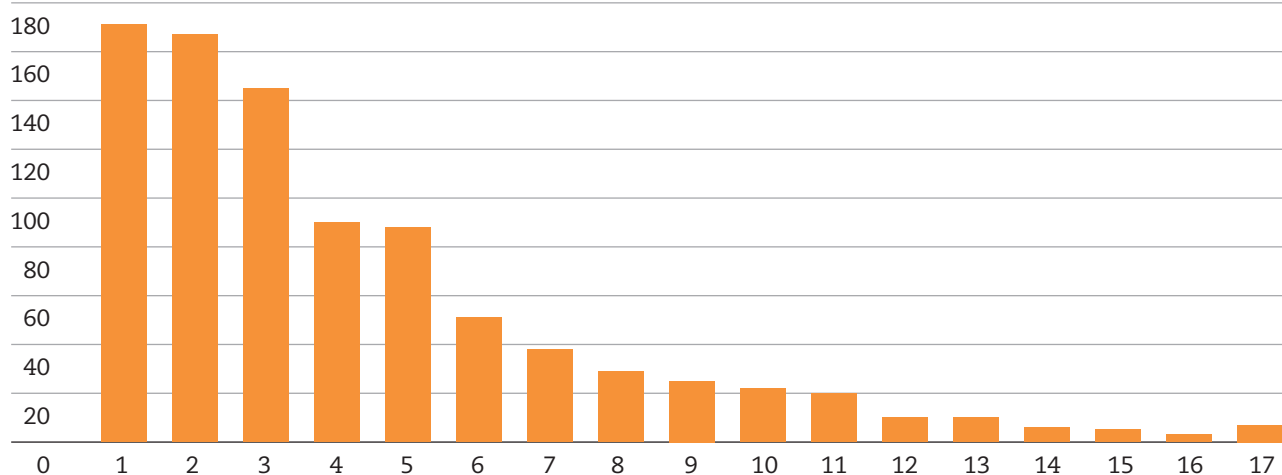
2.5. Expedients segons l'Administració afectada

	Queixa		Actuació d'ofici		TOTAL	
Administració Local	1139	38,6%	2	0,07%	1141	38,6%
Administració Autonòmica	888	30,0%	44	1,49%	932	31,5%
Administració Perifèrica	322	10,9%	1	0,03%	323	10,9%
Administració Central	196	6,6%	1	0,03%	197	6,7%
Privades	121	4,1%	1	0,03%	122	4,1%
Administració Judicial	100	3,4%	1	0,03%	101	3,4%
Serveis Públics Privatitzats	82	2,8%	2	0,07%	84	2,9%
Administració Institucional	46	1,6%	-	-	46	1,6%
Altres administracions	7	0,2%	-	-	7	0,2%
TOTAL	2901	98,2%	52	1,76%	2953	100,0%



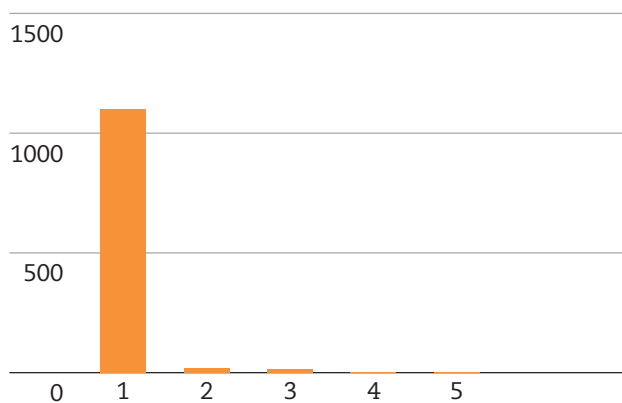
2.5. a. Administració i Institucions autonòmiques

Departaments	■ Queixa	
1 Salut	171	19,28%
2 Benestar i Família	167	18,83%
3 Educació	145	16,35%
4 Justícia	90	10,15%
5 Interior	88	9,92%
6 Medi Ambient i Habitatge	51	5,75%
7 Política Territorial i Obres Públiques	38	4,28%
8 Comerç, Turisme i Consum	29	3,27%
9 Presidència	25	2,82%
10 Governació i Administracions Públiques	22	2,48%
11 Treball i Indústria	20	2,25%
12 Agricultura, Ramaderia i Pesca	10	1,13%
13 Economia i Finances	10	1,13%
14 Universitats, Recerca i Societat de la Informació	6	0,68%
15 Cultura	5	0,56%
16 Parlament de Catalunya	3	0,34%
Altres ens:		
17 Corporació Catalana de Ràdio i Televisió	7	0,79%
TOTAL	887	100,00%



2.5. b. Administració municipal i supramunicipal

	■ Queixa	
1. Ajuntaments	1100	96,58%
2. Diputacions	17	1,49%
3. Entitats Metropolitanas	16	1,40%
4. Consells Comarcals	3	0,26%
5. Consorcis	3	0,26%
TOTAL	1139	100,00%



2.5. c. Expedients segons administració afectada: Ajuntaments

BARCELONA

TOTAL: 875

Alt Penedès

	Queixes
Castellet i la Gornal	1
El Pla del Penedès	2
Font-rubí	1
Gelida	2
Mediona	2
Olèrdola	1
Sant Martí Sarroca	1
Santa Margarida i els Monjos	3
Torrelles de Foix	7
TOTAL	20

Anoia

	Queixes
Cabrera d'Igualada	2
Capellades	2
Castellolí	2
Els Hostalets de Pierola	1
Odena	1
Piera	3
Pujalt	1
Santa Margarida de Montbui	1
Santa Maria de Miralles	1
La Torre de Claramunt	1
TOTAL	15

Bages

	Queixes
Balsarenys	1
Fonollosa	1
Manresa	5
Monistrol de Montserrat	2
Mura	1
Navarcles	2
Sant Fruitós de Bages	3
Sant Joan de Vilatorrada	1
TOTAL	16

Baix Llobregat

	Queixes
Castelldefels	2
Cervelló	1
Collbató	2
Corbera de Llobregat	3
Cornellà de Llobregat	5
Esparreguera	5
Esplugues de Llobregat	5
Gavà	2
Martorell	2
Molins de Rei	4
Olesa de Montserrat	2
Pallejà	1
La Palma de Cervelló	1
El Papiol	2
El Prat de Llobregat	5
Sant Boi de Llobregat	6
Sant Esteve Sesrovires	3
Sant Feliu de Llobregat	5
Sant Joan Despí	5
Sant Just Desvern	2
Sant Vicenç dels Horts	4
Torrelles de Llobregat	2
Vallirana	2
TOTAL	71

Barcelonès

	Queixes
Badalona	7
Barcelona	468
L'Hospitalet de Llobregat	7
Sant Adrià de Besòs	3
Santa Coloma de Gramenet	4
TOTAL	488

Berguedà

	Queixes
Avia	1
Berga	3
Borredà	3
Castell de l'Areny	1
Gironella	2
Olvan	2
Saldes	1
Santa Maria de Merlès	1
TOTAL	14

Garraf

	Queixes
Canyelles	3
Cubelles	8*
Olivella	2
Sitges	3
Vilanova i la Geltrú	5
TOTAL	21

* A Cubelles, el total de vuit correspon a set queixes i a una actuació d'ofici.

Maresme	Queixes
Alella	3
Arenys de Mar	4
Arenys de Munt	1
Argentona	3
Cabrera de Mar	2
Cabrils	1
Caldes d'Estrac	1
Calella	3
Canet de Mar	5
Dosrius	3
El Masnou	1
Malgrat de Mar	2
Mataró	10
Pineda de Mar	2
Premià de Mar	2
Sant Andreu de Llavaneres	1
Sant Pol de Mar	1
Sant Vicenç de Montalt	1
Santa Susanna	2
Tiana	3
Tordera	2
Vilassar de Mar	3
TOTAL	56

Osona	Queixes
Balenyà	1
Folgueroles	1
Santa Maria de Corcó	1
Torelló	1
Vic	3
TOTAL	7

Vallès Occidental	Queixes
Badia del Vallès	2
Barberà del Vallès	1
Castellar del Vallès	3
Cerdanyola del Vallès	2
Montcada i Reixac	3
Palau-solità i Plegamans	3
Rubí	6
Sabadell	24
Sant Cugat del Vallès	70
Sant Quirze del Vallès	2
Sentmenat	1
Terrassa	8
Viladecavalls	2
TOTAL	127

Vallès Oriental	Queixes
L'Ametlla del Vallès	2
Caldes de Montbui	1
Canovelles	1
Cardedeu	1
Les Franqueses del Vallès	1
La Garriga	3
Granollers	2
Lliçà d'Amunt	2
Lliçà de Vall	1
Llinars del Vallès	1
Martorelles	2
Mollet del Vallès	7
Figaró-Montmany	2
Montmeló	1
Montornès del Vallès	1
La Roca del Vallès	4
Sant Celoni	1
Sant Feliu de Codines	2
Santa Eulàlia de Ronçana	3
Vallgorguina	1
TOTAL	39

GIRONA **TOTAL: 83**

Alt Empordà	Queixes
Figueres	2
L'Armentera	2
Garriguella	1
La Jonquera	1
Llançà	1
Roses	3
Sant Pere Pescador	1
Vilajuïga	1
Vilamaniscle	1
Vilaur	1
TOTAL	14

Baix Empordà	Queixes
L'Ampolla	1
Begur	2
Bellcaire d'Empordà	1
Calonge	2
Castell-Platja d'Aro	3
Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura	1
Palafrugell	3
Palamós	4
La Pera	1
Sant Feliu de Guíxols	1
Santa Cristina d'Aro	2
Torroella de Montgrí	1
TOTAL	22

Cerdanya	Queixes
Alp	1
Bellver de Cerdanya	3
Puigcerdà	1
TOTAL	5

Garrotxa	Queixes
Beuda	1
Olot	1
Sant Jaume de Llierca	1
TOTAL	3

Gironès	Queixes
Aiguaviva	1
Bescanó	2
Cassà de la Selva	1
Cervià de Ter	1
Girona	1
Llagostera	2
Sarrià de Ter	1
TOTAL	9

Pla de l'Estany	Queixes
Banyoles	2
Camós	1
Vilademuls	1
Porqueres	1
TOTAL	5

Ripollès	Queixes
Camprodon	1
TOTAL	1

Selva	Queixes
Blanes	3
Caldes de Malavella	3
Hostalric	2
La Cellera de Ter	1
Lloret de Mar	2
Riells i Viabrea	1
Riudarenes	2
Sant Feliu de Buixalleu	1
Santa Coloma de Farners	1
Sils	2
Tossa de Mar	5
Vidreres	1
TOTAL	24

LLEIDA **TOTAL: 50**

Alta Ribagorça	Queixes
El Pont de Suert	1
TOTAL	1

Alt Urgell	Queixes
La Seu d'Urgell	1
TOTAL	1

Garrigues	Queixes
L'Albi	1
Les Borges Blanques	2
La Floresta	1
Tarrés	2
TOTAL	6

Noguera	Queixes
Balaguer	2
Foradada	2
Oliola	1
Torrelameu	1
Vallfogona de Balaguer	1
TOTAL	7

Pallars Jussà	Queixes
Tremp	1
TOTAL	1

Pallars Sobirà	Queixes
Alt Aneu	4
Esterri d'Aneu	1
Lladorre	1
Sort	7
Vall de Cardós	1
TOTAL	14

Pla d'Urgell	Queixes
Mollerussa	1
El Palau d'Anglesola	1
TOTAL	2

Segarra	Queixes
Cervera	1
Talavera	1
TOTAL	2

Segrià	Queixes
Almatret	1
Lleida	4
Puigverd de Lleida	1
TOTAL	6

Solsonès	Queixes
La Coma i La Pedra	2
Llobera	2
TOTAL	4

Urgell	Queixes
Tàrrrega	4
TOTAL	4

Val d'Aran	Queixes
Vielha e Mijaran	2
TOTAL	2

TARRAGONA **TOTAL: 92**

Alt Camp	Queixes
Montferri	1
El Rourell	1
Figuerola del Camp	1
El Pla de Santa Maria	3
Querol	1
Valls	3
TOTAL	10

Baix Camp	Queixes	Montsià	Queixes
L'Albiol	1	Alcanar	3
L'Aleixar	1	Sant Carles de la Ràpita	2
L'Argentera	1	Ulldecona	1
Cambrils	1	TOTAL	6
Castellvell del Camp	2	Priorat	Queixes
Montferri	1	Falset	1
Mont-roig del Camp	3	TOTAL	1
Reus	6	Ribera d'Ebre	Queixes
Riudoms	1	Tivissa	1
TOTAL	17	TOTAL	1
Baix Ebre	Queixes	Tarragonès	Queixes
Deltebre	1	El Catllar	1
L'Ametlla de Mar	2	Constantí	3
Tortosa	3	La Riera de Gaià	1
TOTAL	6	Roda de Barà	2
Baix Penedès	Queixes	La Secuita	2
L'Arboç	2	Salou	3
Banyeres del Penedès	2	Tarragona	8
Bellvei	3	Torredembarra	3
Calafell	2	Vilallonga de Camp	1
Cunit	3	Vila-seca	1
Deltebre	1	TOTAL	25
El Montmell	3	Terra Alta	Queixes
El Vendrell	3	Horta de Sant Joan	2
TOTAL	19	TOTAL	2
La Conca de Barberà	Queixes		
Llorac	1		
Montblanc	2		
Passanant	1		
Santa Coloma de Queralt	1		
TOTAL	5		

2.6. Relacions amb altres institucions de defensa dels drets

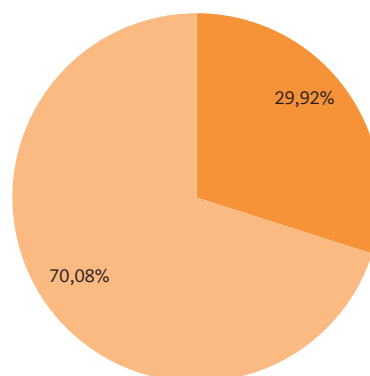
Distribució de les actuacions conclosos durant el 2004, tramitats amb altres defensors o institucions de defensa dels drets

	Total d'actuacions	Percentatge d'actuacions
CATALUNYA		
Consell de l'Audiovisual de Catalunya	1	0,24%
ESPANYA		
Defensor del Poble	399	97,56%
Defensor del Poble Andalus	1	0,24%
Defensor del Poble del País Basc (Ararteko)	4	0,98%
Defensor del Poble de Navarra	1	0,24%
ESTRANGER		
Comissió Nacional de Drets Humans de Mèxic	1	0,24%
Ombudsman d'Àustria (Volksanwaltschaft)	1	0,24%
Ombudsman de França (Médiateur de la République)	1	0,24%
TOTAL	409	100,00%

3. EL SERVEI D'INFORMACIÓ AL CIUTADÀ (SIC)

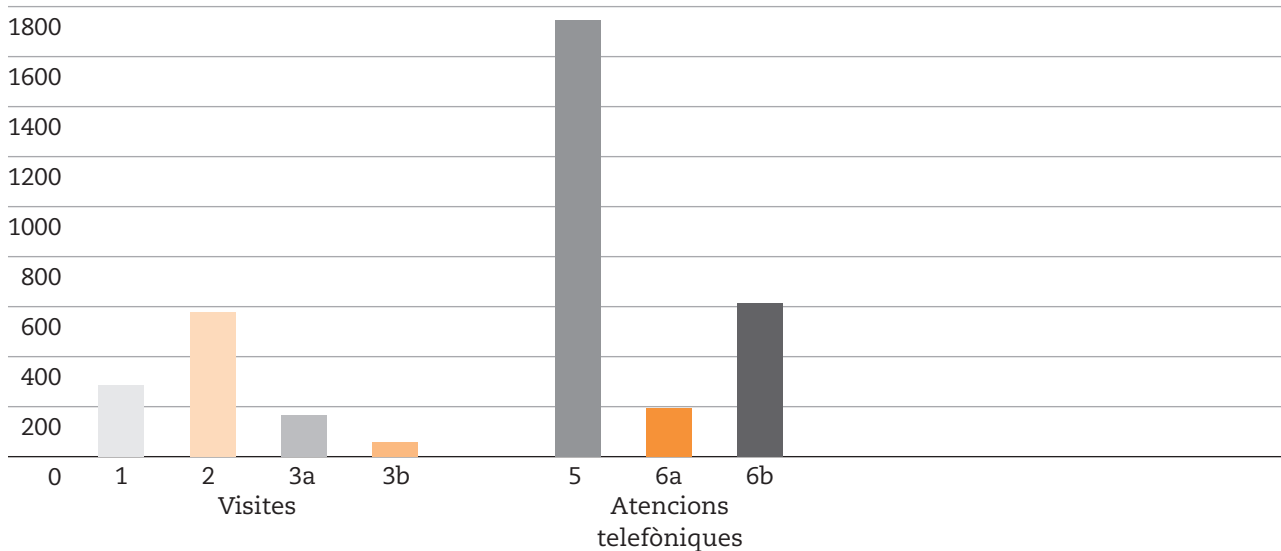
3.1. Tipus d'actuacions del Servei d'Informació als Ciutadans (SIC)

■ Visites	1089	29,92%
■ Atencions Telefòniques	2551	70,08%
TOTAL	3640	100,00%



3.2. Tipus de visites i atencions telefòniques del SIC

Visites			Atencions telefòniques			TOTAL	
■ 1. Presentació directa de queixes	287	26,35%	4. Presentació directa de queixes	-	-	287	7,88%
■ 2. Consultes ¹	578	53,08%	■ 5. Consultes	1745	68,40%	2323	63,81%
3. Consultes susceptibles de presentar queixa ²	224	20,57%	6. Consultes susceptibles de presentar queixa	806	31,60%	1030	28,30%
■ 3a. Presenta queixa	167	74,55%	■ 6a. Presenta queixa	194	24,07%		
■ 3b. No presenta queixa	57	25,45%	■ 6b. No presenta queixa	612	75,93%		
TOTAL	1089	100,0%		2551	100,0%	3640	100,0%

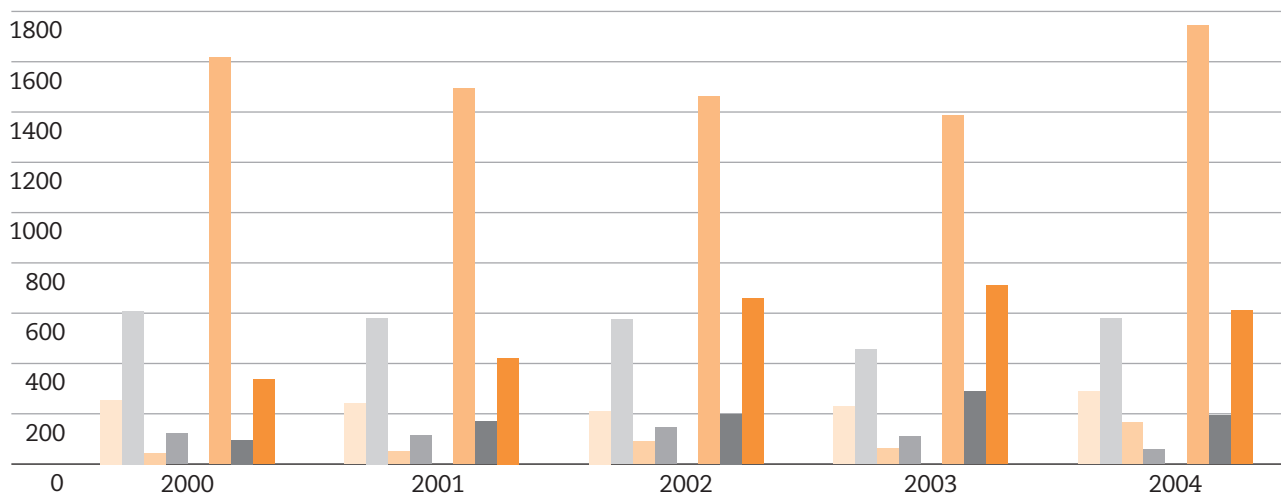


¹ Aquestes consultes, per manca de fonament, ja no generen orientació per presentar queixa, tot i que si que es dona informació al ciutadà.

² Aquestes consultes, que si tenen fonament, s'orienten vers la presentació d'una queixa, que el ciutadà pot o no presentar.

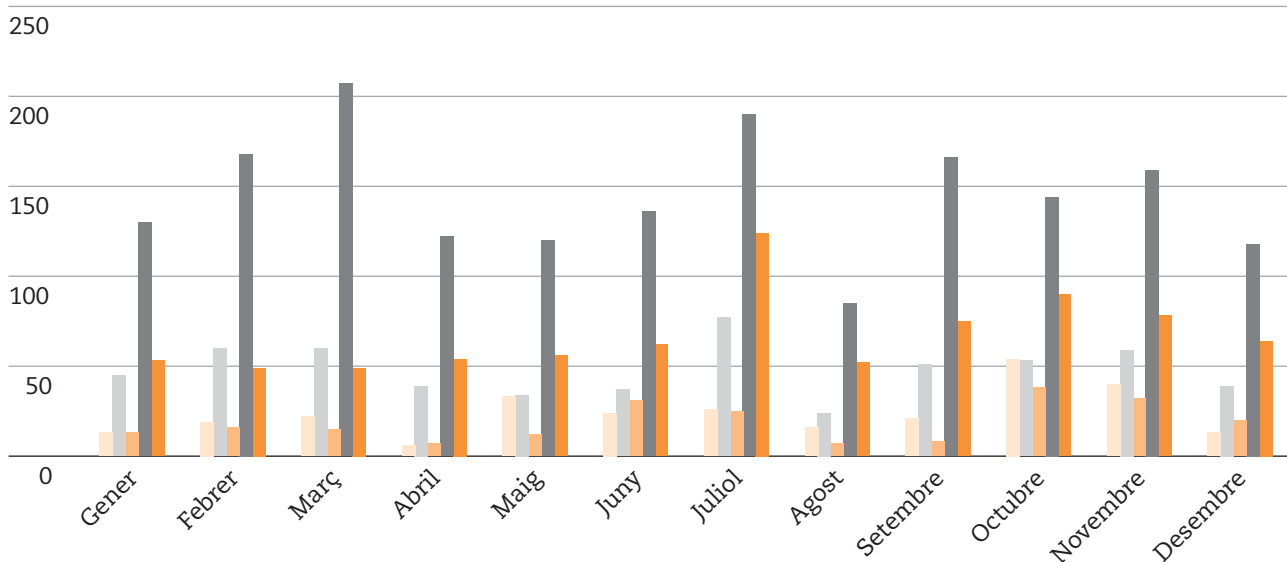
3.3. Evolució de visites i consultes al sic (2000 – 2004)

	Visites								Atencions telefòniques							
	Presentació directa de queixa		Consultes		Consultes susceptibles de presentar queixa				Consultes		Consultes susceptibles de presentar queixa			TOTAL		
				Queixa	No queixa			Queixa	No queixa							
2000	255	8,3%	609	19,8%	44	1,4%	122	4,0%	1617	52,5%	96	3,1%	335	10,9%	3078	100%
2001	240	7,8%	581	18,9%	49	1,6%	113	3,7%	1493	48,7%	169	5,5%	422	13,8%	3067	100%
2002	211	6,3%	574	17,2%	90	2,7%	146	4,4%	1463	43,8%	199	6,0%	657	19,7%	3340	100%
2003	230	7,1%	455	14,0%	61	1,9%	110	3,4%	1387	42,8%	289	8,9%	709	21,9%	3241	100%
2004	287	7,9%	578	15,9%	167	4,6%	57	1,6%	1745	47,9%	194	5,3%	612	16,8%	3640	100%



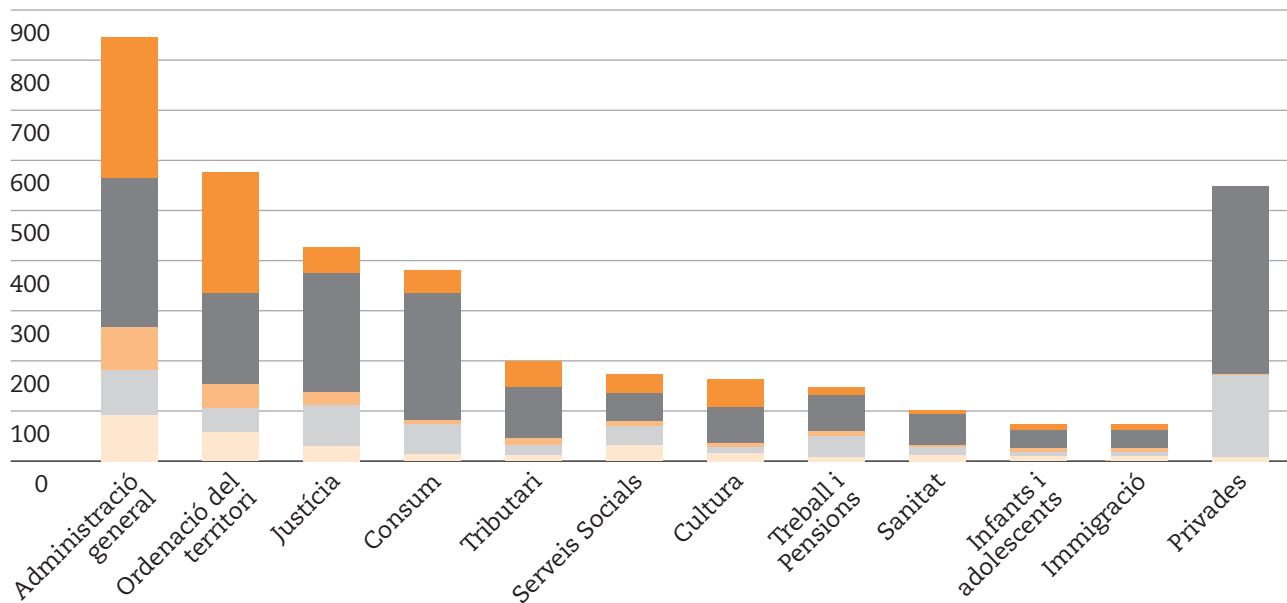
3.4. Distribució mensual de visites i consultes al sic

	Visites						Atencions telefòniques					
	Presentació directa de queixa		Consultes		Consultes susceptibles de presentar queixa		Consultes		Consultes susceptibles de presentar queixa		TOTAL	
Gener	13	5,14%	45	17,79%	13	5,14%	130	50,99%	53	20,95%	254	100%
Febrer	19	6,09%	60	19,23%	16	5,13%	168	53,85%	49	15,71%	312	100%
Març	22	6,23%	60	17,00%	15	4,25%	207	58,64%	49	13,88%	353	100%
Abril	6	2,63%	39	17,11%	7	3,07%	122	53,51%	54	23,68%	228	100%
Maig	33	12,94%	34	13,33%	12	4,71%	120	47,06%	56	21,96%	255	100%
Juny	24	8,28%	37	12,76%	31	10,69%	136	46,90%	62	21,38%	290	100%
Juliol	26	5,88%	77	17,42%	25	5,66%	190	42,99%	124	28,05%	442	100%
Agost	16	8,70%	24	13,04%	7	3,80%	85	46,20%	52	28,26%	184	100%
Setembre	21	6,54%	51	15,89%	8	2,49%	166	51,71%	75	23,36%	321	100%
Octubre	54	14,25%	53	13,98%	38	10,03%	144	37,99%	90	23,75%	379	100%
Novembre	40	10,87%	59	16,03%	32	8,70%	159	43,21%	78	21,20%	368	100%
Desembre	13	5,12%	39	15,35%	20	7,87%	118	46,46%	64	25,20%	254	100%
TOTAL	287	7,89%	578	15,88%	224	6,16%	1745	47,93%	806	22,15%	3640	100%



3.5. Distribució de visites i consultes segons la matèria

	Visita						Consulta telefònica				TOTAL	
	Presenta queixa		Consulta		Consultes susceptibles de presentar queixa		Consulta		Consultes susceptibles de presentar queixa			
Administració general	92	2,53%	89	2,45%	86	2,36%	298	8,19%	281	7,72%	846	23,25%
Ordenació del territori	57	1,57%	49	1,35%	47	1,29%	182	5,00%	242	6,65%	577	15,86%
Justícia	30	0,82%	81	2,23%	26	0,71%	238	6,54%	52	1,43%	427	11,73%
Consum	13	0,36%	61	1,68%	7	0,19%	254	6,98%	46	1,26%	381	10,47%
Tributari	11	0,30%	20	0,55%	14	0,38%	102	2,80%	53	1,46%	200	5,50%
Serveis Socials	31	0,85%	38	1,04%	11	0,30%	54	1,48%	39	1,07%	173	4,75%
Cultura	16	0,44%	11	0,30%	9	0,25%	71	1,95%	56	1,54%	163	4,48%
Treball i Pensions	8	0,22%	42	1,15%	10	0,27%	71	1,95%	16	0,44%	147	4,04%
Sanitat	12	0,33%	15	0,41%	4	0,11%	62	1,70%	9	0,25%	102	2,80%
Infants i adolescents	9	0,25%	8	0,22%	8	0,22%	37	1,02%	12	0,33%	74	2,03%
Immigració	-	-	0	0,00%	1	0,03%	-	-	-	-	1	0,03%
Privades	8	0,22%	164	4,51%	1	0,03%	376	10,31%	-	-	549	15,06%
TOTAL	287	7,89%	578	15,88%	224	6,16%	1745	47,93%	806	22,15%	3640	100,00%



ACTIVITATS DE DEFENSA DELS DRETS DE LES PERSONES

3. LLISTA D'ADMINISTRACIONS NO COL·LABORADORES	223
1. Expedients arxivats per manca de resposta a les peticions d'informació	226
2. Expedients arxivats per resposta insuficient, que no ha estat completada	228
3. Expedients arxivats com a no acceptats pressumtament, degut a la manca de resposta a les consideracions del Síndic	229

INTRODUCCIÓ

L'article 3 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges, ens diu que "l'Administració i en general tots els poders públics dependents de la Generalitat de Catalunya són obligats a auxiliar, amb caràcter preferent i urgent, el Síndic de Greuges en les seves investigacions". A la vegada, el "Síndic de Greuges ha de vetllar perquè l'Administració resolgui en temps i en forma deguts les peticions i els recursos que li han estat formulats o presentats" –punt 3 de l'article 16 de l'esmentada llei–.

En aquest apartat donem compte d'aquelles Administracions que no han respectat els articles mencionats, ja sigui per manca de resposta –total o parcial– o per resposta insuficient que no ha estat completada, quan ja ha transcorregut el període establert per lliurar-la.

Les noves línies d'actuació del Síndic de Greuges, basades en criteris de celeritat i eficàcia, pretenen aconseguir la resolució de les actuacions de la forma més garantista possible; és per aquest motiu que des de la Institució es veu la necessitat de cercar constantment nous mecanismes –com pot ser acomodar els terminis de resposta de l'Administració a les necessitats de cada expedient, els desplaçaments de membres de la Institució a instàncies administratives actuant directament sobre els responsables de la situació– adreçats a obligar a l'Administració a auxiliar al Síndic durant la tramitació d'expedients i complir les seves resolucions. No obstant, si no s'ha d'oblidar la funció de controlador-col·laborador que

té el Síndic, tampoc pot perdre's de vista que la seva naturalesa és la de supervisor de l'administració, la qual ha de donar la mesura de la seva eficàcia. Per tal aconseguir-ne un nivell òptim, i segons el mandat de la seva llei, ha de comunicar les situacions de manca de col·laboració o no compliment de les resolucions a la pròpia Administració, al Parlament i a la ciutadania en general.

Per donar compliment a aquesta nova línia d'actuació del Síndic de Greuges i malgrat en aquest informe anual no s'ha pogut dur a terme aès el seu caràcter de transició entre dos titulars, és intenció d'aquesta Institució que en propers informes, ja siguin anuals o de freqüència més intensa, cada àrea reculli una referència a les relacions amb les Administracions públiques, que palesin quin ha estat el grau de col·laboració amb la Institució.

A més a més, el Síndic de Greuges atindrà especialment el compliment de les seves resolucions per part de l'Administració pública, i en aquest sentit demana la cooperació de la Cambra i, en especial, de la Comissió Parlamentària de Relacions amb el Síndic de Greuges per dur a terme aquesta tasca.

No podem finalitzar aquesta introducció sense oferir una breu justificació de l'augment d'Administracions que consten en aquest apartat respecte els informes d'edicions anteriors. Durant l'exercici de 2004 es van tancar, abans de l'inici del nou mandat, tot un seguit d'expedients que restaven a l'espera de la resposta de l'Administració, amb terminis molt superiors als establerts per la llei del Síndic.

1. EXPEDIENTS ARXIVATS PER MANCA DE RESPOSTA A LES PETICIONS D'INFORMACIÓ

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT D'AIGUAFREDA

NÚM. EXPEDIENT Q20203638
 DATA D'ENTRADA 22.10.2002
 DATA D'ARXIU 16.06.2004
 RESUM Manca de resposta al fet de cobrar la taxa de clavegueram, quan s'utilitza la pròpia fosa sèptica.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE BARCELONA

NÚM. EXPEDIENT Q20000313
 DATA D'ENTRADA 02.02.2000
 DATA D'ARXIU 28.06.2004
 RESUM Problemes mediambientals dins l'àrea situada a l'entorn de l'Hospital Clínic i la Caserna de Bombers, a l'Eixample de Barcelona.

NÚM. EXPEDIENT Q20102710
 DATA D'ENTRADA 18.07.2001
 DATA D'ARXIU 20.05.2004
 RESUM Retard en l'actuació municipal en relació amb les denúncies per determinades irregularitats en la rehabilitació d'un edifici veí.

NÚM. EXPEDIENT Q20202410
 DATA D'ENTRADA 05.07.2002
 DATA D'ARXIU 28.06.2004
 RESUM Molèsties per sorolls dels treballs de tallatge i modelatge de les pedres per a la construcció de la Sagrada Família.

NÚM. EXPEDIENT Q20001939
 DATA D'ENTRADA 22.06.2000
 DATA D'ARXIU 10.06.2004
 RESUM Molèsties provocades per la instal·lació d'aire condicionat de l'edifici de la Delegació d'Hisenda a Barcelona.

NÚM. EXPEDIENT Q20200775
 DATA D'ENTRADA 08.03.2002
 DATA D'ARXIU 21.06.2004
 RESUM Suposada manca d'actuació suficient de l'administrador de finques davant un conflicte veïnal.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE BIGUES I RIELLS

NÚM. EXPEDIENT Q20202412
 DATA D'ENTRADA 05.07.2002
 DATA D'ARXIU 25.03.2004
 RESUM No resposta davant les instàncies per enderrocar un mur d'alçada superior a la permesa en una finca veïna.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE BIOSCA

NÚM. EXPEDIENT Q20200642
 DATA D'ENTRADA 27.02.2002
 DATA D'ARXIU 02.04.2004
 RESUM Regidor de l'oposició es queixa de la manca de resposta de l'alcalde a les preguntes formulades, i a la negativa d'incloure determinats assumptes en l'ordre del dia de les sessions de ple.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE CASTELL PLATJA-D'ARO

NÚM. EXPEDIENT Q9902735
 DATA D'ENTRADA 21.09.1999
 DATA D'ARXIU 15.04.2004
 RESUM Desacord per la no devolució de la taxa que es va abonar per retirada de vehicle; ja que no s'ha produït sanció.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE CASTELLBELL I EL VILAR

NÚM. EXPEDIENT Q9900362
 DATA D'ENTRADA 09.02.1999
 DATA D'ARXIU 27.05.2004
 RESUM Desacord per les taxes en relació a les llicències de gual situat en un carrer que l'Ajuntament considera de titularitat privada.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE CERVELLÓ

NÚM. EXPEDIENT Q20100781
 DATA D'ENTRADA 08.03.2001
 DATA D'ARXIU 16.06.2004
 RESUM Manca de resposta a un recurs tributari, respecte a llicències fiscals meritedes fa 14 anys.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE CORBERA DE LLOBREGAT

NÚM. EXPEDIENT Q20201414
 DATA D'ENTRADA 07.05.2002
 DATA D'ARXIU 20.05.2004
 RESUM Manca de control per part de l'Ajuntament d'unes obres d'urbanització.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE LLES DE CERDANYA

NÚM. EXPEDIENT Q20003396
 DATA D'ENTRADA 10.11.2000
 DATA D'ARXIU 21.06.2004
 RESUM Impossibilitat d'utilitzar les pastures comunals de lleis per part dels propietaris de bestiar de Músser (agregat a Lles).

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE LLIÇÀ D'AMUNT

NÚM. EXPEDIENT Q20100002
 DATA D'ENTRADA 02.01.2001
 DATA D'ARXIU 27.05.2004
 RESUM L'Ajuntament es nega a expedir un certificat en relació amb una finca en tant no es legalitzin unes obres realitzades al 1983.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT D'OLIVELLA

NÚM. EXPEDIENT Q20103624
 DATA D'ENTRADA 30.10.2001
 DATA D'ARXIU 25.06.2004
 RESUM Disconformitat amb la facturació del consum d'aigua.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE PONTONS

NÚM. EXPEDIENT Q20300767
 DATA D'ENTRADA 04.03.2003
 DATA D'ARXIU 02.04.2004
 RESUM Manca de resposta a una petició d'arranjament d'un camí.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE RABOS

NÚM. EXPEDIENT Q9901068
 DATA D'ENTRADA 14.04.1999
 DATA D'ARXIU 27.05.2004
 RESUM Manca de resposta de l'Ajuntament a la denúncia de molèsties ocasionades per la instal·lació d'una xemeneia completament fora de normativa.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE SANT ANDREU DE LLAVANERES

NÚM. EXPEDIENT Q20104140
 DATA D'ENTRADA 12.12.2001
 DATA D'ARXIU 25.05.2004
 RESUM Silenci de l'Ajuntament davant sol·licituds de revisió i adaptació del "Pla de Sant Pere" a la Llei de Costes.

NÚM. EXPEDIENT Q20204355
 DATA D'ENTRADA 13.12.2002
 DATA D'ARXIU 10.06.2004
 RESUM Suposada manca d'actuació suficient de l'Ajuntament de Sant Andreu de Llavaneres per les molèsties ocasionades per gossos.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE SANT CUGAT DEL VALLÈS

NÚM. EXPEDIENT Q20202560
 DATA D'ENTRADA 16.07.2002
 DATA D'ARXIU 21.06.2004
 RESUM Manca de resposta de l'Ajuntament de Sant Cugat a diferents escrits enviats per una associació de veïns.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE VILAGRASSA

NÚM. EXPEDIENT Q20101672
 DATA D'ENTRADA 15.05.2001
 DATA D'ARXIU 16.04.2004
 RESUM Desacord amb la suspensió del subministrament d'aigua per manca de pagament.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE VILASSAR DE MAR

NÚM. EXPEDIENT Q20204480
 DATA D'ENTRADA 24.12.2002
 DATA D'ARXIU 02.04.2004
 RESUM Manca d'actuació municipal davant les denúncies presentades per molèsties de sorolls d'activitats diürnes.

2. EXPEDIENTS ARXIVATS PER RESPOSTA INSUFICIENT, QUE NO HA ESTAT COMPLETADA

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE L'ALDEA

NÚM. EXPEDIENT Q20003000
 DATA D'ENTRADA 06.10.2000
 DATA D'ARXIU 21.06.2004
 RESUM Molèsties pels lladruccs dels gossos i per una granja d'animals en condicions dubtoses.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE BARCELONA

NÚM. EXPEDIENT Q9703462
 DATA D'ENTRADA 20.11.1997
 DATA D'ARXIU 15.04.2004
 RESUM Manca de compliment i d'execució d'ordres de cessament activitat molesta

NÚM. EXPEDIENT Q20002602
 DATA D'ENTRADA 29.08.2000
 DATA D'ARXIU 15.07.2004
 RESUM Molèsties per sorolls i fums a un habitatge situat al c/ Unió de Barcelona.

NÚM. EXPEDIENT Q9903077
 DATA D'ENTRADA 21.10.1999
 DATA D'ARXIU 28.06.2004
 RESUM Manca de resposta de l'Ajuntament davant les molèsties per sorolls derivats de la instal·lació d'un aparell d'aire condicionat.

NÚM. EXPEDIENT Q9800850
 DATA D'ENTRADA 18.03.1998
 DATA D'ARXIU 16.06.2004
 RESUM Desacord amb l'Ajuntament en relació amb les llicències municipals atorgades a una residència geriàtrica.

NÚM. EXPEDIENT Q9903833
 DATA D'ENTRADA 30.12.1999
 DATA D'ARXIU 15.01.2004
 RESUM Disconformitat amb la manca de motivació i el model estàndard utilitzat per l'Ajuntament en les resolucions dels escrits d'al·legacions presentades en un procediment sancionador en matèria de trànsit.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE CALAFELL

NÚM. EXPEDIENT Q20003501
 DATA D'ENTRADA 20.11.2000
 DATA D'ARXIU 05.04.2004
 RESUM Instal·lació d'antena telefònica mòbil en un edifici d'habitatges de segona residència.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT D'ESPONELLA

NÚM. EXPEDIENT Q20102576
 DATA D'ENTRADA 04.07.2001
 DATA D'ARXIU 24.05.2004
 RESUM Diverses irregularitats a l'entorn d'una llicència d'obres.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE MONTMELL

NÚM. EXPEDIENT Q20200151
 DATA D'ENTRADA 16.01.2000
 DATA D'ARXIU 16.06.2004
 RESUM Desacord amb l'Ajuntament per diversos tributs.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE RUBÍ

NÚM. EXPEDIENT Q9902906
 DATA D'ENTRADA 06.10.1999
 DATA D'ARXIU 15.04.2004
 RESUM Retard en la devolució d'unes quantitats corresponents a contribucions especials.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE SANT ESTEVE SES ROVIRES

NÚM. EXPEDIENT Q20003742
 DATA D'ENTRADA 11.12.2000
 DATA D'ARXIU 26.03.2004
 RESUM Manca de resposta de l'Ajuntament a denúncies de moviments de terres presumptament sense llicència en uns terrenys que estan en tràmit de requalificació.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE SANT VICENÇ DE CASTELLET

NÚM. EXPEDIENT Q20001945
 DATA D'ENTRADA 22.06.2000
 DATA D'ARXIU 13.09.2004
 RESUM Molèsties ocasionades per una foneria situada a Sant Vicenç de Castellet.

3. EXPEDIENTS ARXIVATS COM A NO ACCEPTATS PRESUMPTAMENT, ATESA LA MANCA DE RESPOSTA A LES CONSIDERACIONS DEL SÍNDIC

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE L'AMETLLA DE MAR

NÚM. EXPEDIENT Q20102879
 DATA D'ENTRADA 30.07.2001
 DATA D'ARXIU 02.04.2004
 RESUM Manca de resposta a les consideracions del Síndic arrel de diverses irregularitats urbanístiques en la construcció d'un hotel.

NÚM. EXPEDIENT Q20002642
 DATA D'ENTRADA 04.09.2000
 DATA D'ARXIU 13.04.2004
 RESUM Manca de resposta a les consideracions del Síndic sobre una infracció urbanística, i el compromís de restitució de la realitat física alterada per part del propietari o de l'Ajuntament.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT D'AVINYONET DEL PENEDÈS

NÚM. EXPEDIENT Q9903190
 DATA D'ENTRADA 02.11.1999
 DATA D'ARXIU 02.04.2004
 RESUM L'Ajuntament no atén nombroses queixes per molèsties ocasionades per udols de gossos.

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE BALAGUER

NÚM. EXPEDIENT Q20104134
 DATA D'ENTRADA 12.12.2001
 DATA D'ARXIU 16.03.2004
 RESUM Manca de resposta al suggeriment sobre recàrrec al rebut de

ADMINISTRACIÓ AJUNTAMENT DE BARCELONA

NÚM. EXPEDIENT Q20201215
 DATA D'ENTRADA 18.04.2002
 DATA D'ARXIU 04.10.2004
 RESUM Disconformitat amb retirada de vehicle per part de la grua municipal.

NÚM. EXPEDIENT Q20000053
 DATA D'ENTRADA 11.01.2000
 DATA D'ARXIU 28.06.2004
 RESUM Actuació d'ofici incoada arran de l'incident ocorregut en una discoteca del Port Olímpic.

NÚM. EXPEDIENT Q20002779
 DATA D'ENTRADA 20.09.2000
 DATA D'ARXIU 28.06.2004
 RESUM Manca d'actuació en relació amb les diferents denúncies formulades per les molèsties per sorolls d' aparells d'aire.

NÚM. EXPEDIENT Q20003380
 DATA D'ENTRADA 10.11.2000
 DATA D'ARXIU 16.06.2004
 RESUM Manca de resposta davant el recordatori de realitzar inspeccions in situ, per poder determinar i avaluar les circumstàncies que poden provocar molèsties als veïns promotors.

NÚM. EXPEDIENT Q20201381
 DATA D'ENTRADA 03.05.2002
 DATA D'ARXIU 05.03.2005
 RESUM Manca de resposta en relació amb la disconformitat amb una resolució que denega una sol·licitud per participar en el sorteig de places destinades a pintura, retrats i caricatura i tècniques d'aerosol al passeig central de la Rambla.

NÚM. EXPEDIENT Q20003308
 DATA D'ENTRADA 06.11.2000
 DATA D'ARXIU 15.11.2004
 RESUM Inactivitat de l'Administració davant les denúncies presentades contra l'activitat de venda no sedentària per afiladors ambulants, sense disposar de llicència municipal, ni estar donats d'alta de l'IAE.

NÚM. EXPEDIENT Q20003866
 DATA D'ENTRADA 22.12.2000
 DATA D'ARXIU 15.01.2004
 RESUM Manca d'actuació davant les molèsties per vibracions i sorolls provocades per una activitat de comerç de productes químics.

NÚM. EXPEDIENT Q20100467
 DATA D'ENTRADA 15.02.2001
 DATA D'ARXIU 15.01.2004
 RESUM Disconformitat amb un sistema de recollida pneumàtica d'escombraries per les molèsties que provoca al veïnat.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE BELLVEI
NÚM. EXPEDIENT	Q20103470
DATA D'ENTRADA	11.10.2001
DATA D'ARXIU	02.04.2004
RESUM	Manca de resposta a algunes sol·licituds formulades en relació amb el funcionament d'un bar.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE CABRILS
NÚM. EXPEDIENT	Q20202706
DATA D'ENTRADA	29.07.2002
DATA D'ARXIU	01.07.2004
RESUM	Manca de resposta de a una demanda per participar a una fira.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE CALAF
NÚM. EXPEDIENT	Q9701779
DATA D'ENTRADA	02.06.1997
DATA D'ARXIU	02.04.2004
RESUM	Manca de resposta a reclamacions formulades envers el funcionament d'un bar musical que ha ampliat la seva activitat sense la corresponent llicència.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE CALAFELL
NÚM. EXPEDIENT	Q9803716
DATA D'ENTRADA	07.12.1998
DATA D'ARXIU	02.04.2004
RESUM	Desacord amb la imputació d'una infracció de trànsit, del butlletí de denúncia de la qual no es desprèn quina és la infracció comesa, ni quina va ser la seva incidència en les pertorbacions al trànsit.

NÚM. EXPEDIENT	Q20200246
DATA D'ENTRADA	24.01.2002
DATA D'ARXIU	19.03.2004
RESUM	Disconformitat amb l'atorgament de llicència per instal·lar un ascensor al pati interior d'un immoble, atès que infringeix la superfície mínima per al cel obert establerta al planejament urbanístic.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE CASTELL-PLATJA D'ARO
NÚM. EXPEDIENT	Q9802290
DATA D'ENTRADA	14.07.1998
DATA D'ARXIU	02.04.2004
RESUM	Molèsties per sorolls degut a la proliferació de l'oferta lúdica nocturna.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE CASTELLAR DEL VALLÈS
NÚM. EXPEDIENT	Q9801997
DATA D'ENTRADA	17.06.1998
DATA D'ARXIU	16.04.2004
RESUM	Manca de resposta per la no execució d'un decret que ordena l'enderroc d'un cobert il·legal.

ADMINISTRACIÓ	CASTELLÓ D'EMPÚRIES
NÚM. EXPEDIENT	Q9803705
DATA D'ENTRADA	04.12.1998
DATA D'ARXIU	28.05.2004
RESUM	Manca execució subsidiària sobre l'enderroc arran d'una infracció urbanística

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT D'ESPARREGUERA
NÚM. EXPEDIENT	Q9901383
DATA D'ENTRADA	10.05.1999
DATA D'ARXIU	31.03.2004
RESUM	Manca de resposta per l'edificació d'un mur que supera àmpliament l'alçada màxima prevista en les normes el Pla General d'Ordenació Urbana.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE MARTORELL
NÚM. EXPEDIENT	Q9803134
DATA D'ENTRADA	20.10.1998
DATA D'ARXIU	16.04.2004
RESUM	Manca de resposta en relació a l'obligació de dictar una ordre exigint la legalització d'unes obres o la restauració de la realitat alterada.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE MASLLORENÇ
NÚM. EXPEDIENT	Q20103105
DATA D'ENTRADA	27.08.2001
DATA D'ARXIU	02.04.2004
RESUM	Manca de resposta i d'actuació davant les denúncies per les molèsties per sorolls nocturns, a conseqüència dels lladrucs dels gossos.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE MASSOTERES
NÚM. EXPEDIENT	Q20101003
DATA D'ENTRADA	27.03.2001
DATA D'ARXIU	27.05.2004
RESUM	Manca de resposta a un escrit presentat amb motiu d'unes esquerdes aparegudes en una façana.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE SALT
NÚM. EXPEDIENT	Q9601547
DATA D'ENTRADA	02.07.1996
DATA D'ARXIU	02.04.2004
RESUM	Manca de resposta per les incidències amb un edifici ocupat per una residència geriàtrica, pel qual no s'ha lliurat el certificat de final d'obra i que tampoc disposa de la llicència municipal de primera ocupació.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE SANT CARLES DE LA RÀPITA
NÚM. EXPEDIENT	Q20001619
DATA D'ENTRADA	25.05.2000
DATA D'ARXIU	21.06.2004
RESUM	Disconformitat amb l'actuació de l'Ajuntament en relació amb les molèsties per fum i olors que es pateix la promotora arran de les deficientes condicions de l'evacuació dels fums d'un restaurant.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE SANT CEBRIÀ DE VALLALTA
NÚM. EXPEDIENT	Q20001388
DATA D'ENTRADA	04.05.2000
DATA D'ARXIU	24.05.2004
RESUM	Inactivitat de l'Ajuntament davant les denúncies de construcció en base a una llicència declarada caducada.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE SANT FOST DE CAMPSENTELLES
NÚM. EXPEDIENT	Q20002635
DATA D'ENTRADA	01.09.2000
DATA D'ARXIU	24.05.2004
RESUM	Manca de resposta en relació amb la manca d'urbanització d'un nucli poblacional, després d'un any des de la publicació de la suspensió d'atorgament de llicències de parcel·lació, edificació i enderrocament.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE SANT JOAN DESPÍ
NÚM. EXPEDIENT	Q9800296
DATA D'ENTRADA	30.01.1998
DATA D'ARXIU	02.04.2004
RESUM	Manca de resposta davant les molèsties per sorolls i aldarulls d'un bar musical

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE SANT PERE PESCADOR
NÚM. EXPEDIENTS	Q20200578
	Q20202663
DATA D'ENTRADA	21.02.2002
DATA D'ARXIU	05.04.2004
RESUM	Actuació de l'Ajuntament aparentment discriminatòria pel que fa a l'accés prop de la platja.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE SANT VICENÇ DELS HORTS
NÚM. EXPEDIENT	Q9803166
DATA D'ENTRADA	21.10.1998
DATA D'ARXIU	16.04.2004
RESUM	Inactivitat de l'Ajuntament davant d'una infracció urbanística denunciada pels interessats

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE SANTA COLOMA DE FARNERS
NÚM. EXPEDIENT	Q9902513
DATA D'ENTRADA	20.08.1999
DATA D'ARXIU	31.03.2004
RESUM	Disconformitat amb les obres de condicionament i millora d'uns coberts i magatzems fora d'ordenació.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE SANTA SUSANNA
NÚM. EXPEDIENT	Q20201317
DATA D'ENTRADA	26.04.2002
DATA D'ARXIU	06.04.2004
RESUM	Manca d'actuació davant les molèsties provocades per les activitats lúdiques d'uns hotels.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE SOLSONA
NÚM. EXPEDIENT	Q20200674
DATA D'ENTRADA	28.02.2002
DATA D'ARXIU	06.04.2004
RESUM	Possible manca de llicència d'activitat d'un taller.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE TARRAGONA
NÚM. EXPEDIENT	Q20200804
DATA D'ENTRADA	11.03.2002
DATA D'ARXIU	10.06.2004
RESUM	Manca de resposta de l'Ajuntament de Tarragona a una demanda d'informació.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE TORREDEMBARRA
NÚM. EXPEDIENT	Q20300380
DATA D'ENTRADA	31.01.2003
DATA D'ARXIU	12.08.2004
RESUM	Manca de resposta de l'administració a la sol·licitud de revisió del valor cadastral d'un immoble.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE TOSSA DE MAR
NÚM. EXPEDIENT	Q20101839
DATA D'ENTRADA	23.05.2001
DATA D'ARXIU	10.06.2004
RESUM	Desacord amb llicència d'ocupació de la via pública.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE ULLDEMOLINS
NÚM. EXPEDIENT	Q9803107
DATA D'ENTRADA	16.10.1998
DATA D'ARXIU	06.04.2004
RESUM	Manca d'actuació per les molèsties ocasionades per un dipòsit de gossos que impedeix el descans dels veïns.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE VILANOVA I LA GELTRÚ
NÚM. EXPEDIENT	Q20101524
DATA D'ENTRADA	04.05.2001
DATA D'ARXIU	05.04.2004
RESUM	Disconformitat amb l'actuació de l'Ajuntament en relació amb les molèsties produïdes per un magatzem de materials de construcció.

ADMINISTRACIÓ	AJUNTAMENT DE LA PALMA DE CERVELLÓ
NÚM. EXPEDIENT	Q20202201
DATA D'ENTRADA	18.06.2002
DATA D'ARXIU	28.06.2004
RESUM	Sol·licituds no ateses sobre neteja de zona boscosa amb risc d'incendi.

DESPLAÇAMENTS PEL TERRITORI

9 de juny de 2004: Desplaçament a Sant Feliu de Llobregat236

26 d'octubre de 2004: Desplaçament a Sabadell237

30 de novembre de 2004: Desplaçament a Sort239

Amb els desplaçaments de l'oficina del Síndic a diferents poblacions de Catalunya es persegueix acostar físicament la figura i les funcions del Síndic a les persones que vulguin plantejar-nos alguna qüestió, difondre el coneixement d'aquesta Institució i conèixer sobre el terreny les diferents realitats, els conflictes i els dèficits que tant els ciutadans com les administracions públiques poden patir. També s'aprofita la visita per despatxar, amb les administracions públiques afectades, les qüestions pendents de solució plantejades pels ciutadans .

En els desplaçaments hi és present l'adjunt per a la Defensa dels Drets dels Infants, el qual visita els centres docents i té entrevistes tant amb els professors com amb els alumnes, a més d'atendre les consultes en què els ciutadans plantegen assumptes propis de l'àmbit d'infància.

La Institució del Síndic de Greuges inicià els desplaçaments el mes de novembre de 1996 i des d'aleshores se n'han fet 35.

És voluntat del Síndic intensificar el nombre de desplaçaments i aprofitar-los per conèixer directament

les diferents realitats i problemes del territori, sense confiar només en la iniciativa dels ciutadans.

Cal recordar que els darrers anys, durant les visites, en l'àmbit d'ensenyament, ja empenem actuacions no demandes expressament.

Cal deixar constància de l'interès i l'aprofitament d'aquests desplaçaments, tant com de la satisfacció dels ciutadans, expressament manifestada, pel fet d'apropar la institució al seu lloc de residència habitual.

D'altra banda, malgrat que les queixes i consultes es poden fer arribar al Síndic per correu ordinari, fax i correu electrònic, la seva presència en el territori facilita i anima els ciutadans a plantejar les qüestions que els preocupen. Així, la presència del Síndic ocasiona un substancial increment de queixes i consultes en el territori visitat.

Al llarg de l'any 2004, s'han realitzat desplaçaments a:

- Sant Feliu de Llobregat
- Sabadell
- Sort

9 de juny de 2004: Desplaçament a Sant Feliu de Llobregat

El Síndic i el seu equip van atendre a les 11 visites al l'Ateneu Sant Feliuenc.

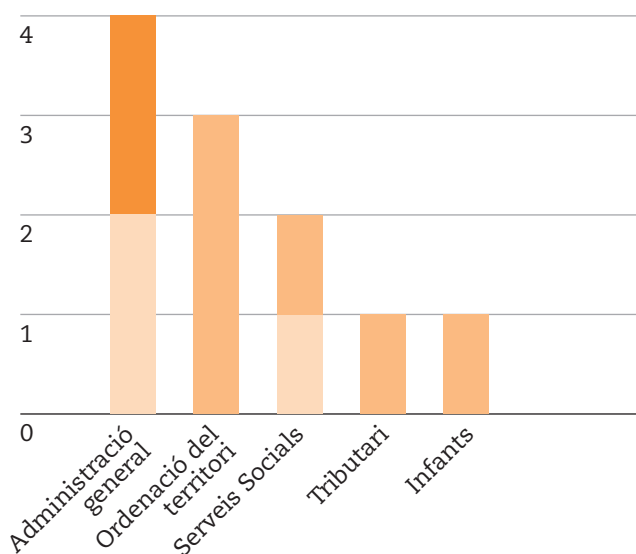
Amb un total de 11 visites, les matèries objecte de queixa van ser variades: infància, garanties en el procediment administratiu, urbanisme, medi ambient, tributs, habitatge, deficients psíquics, responsabilitat

patrimonial i funció pública. Les queixes s'adreçaven tant a l'Administració local com a la de la Generalitat de Catalunya.

Destaquem que el Síndic i l'adjunt per a la Defensa dels Drets del Infants es van reunir amb el Consell Municipal de la Infància.

Distribució de les actuacions per àrees

	Visita		Consulta telefònica	TOTAL
	Presentació de queixa	Orientació a queixa	Informació	
Administració General	2	-	2	4
Ordenació del territori	-	3	-	3
Serveis Socials	1	1	-	2
Tributari	-	1	-	1
Infants	-	1	-	1
TOTAL	3	6	2	11



ADMINISTRACIÓ AFECTADA 7

Administració Autònoma	
Departament de Benestar i Família	1
Departament de Justícia	1
Departament de Sanitat i Seguretat Social	1
Departament d'Interior	1
Administració Local	
Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat	1
Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat	1
Ajuntament de Sant Joan Despí	1

26 d'octubre de 2004: Desplaçament a Sabadell

El Síndic i el seu equip van atendre a les 49 visites al **Casal Pere Quart**.

El desplaçament coincidí amb el debat públic sobre la regulació, establerta per l'Ajuntament de Sabadell, de les taxes per recollida de residus sòlids urbans. En conseqüència, diferents associacions de veïns i persones ens van manifestar formalment la disconformitat amb aquesta mesura.

Es pot dir que el relat i la presentació de conflictes de la ciutadania amb l'Administració municipal va significar un nombre important de les queixes. El Síndic també va rebre representants del principal grup municipal a l'oposició, els quals manifestaren la seva queixa pels obstacles amb què es trobaven per accedir a la informació municipal.

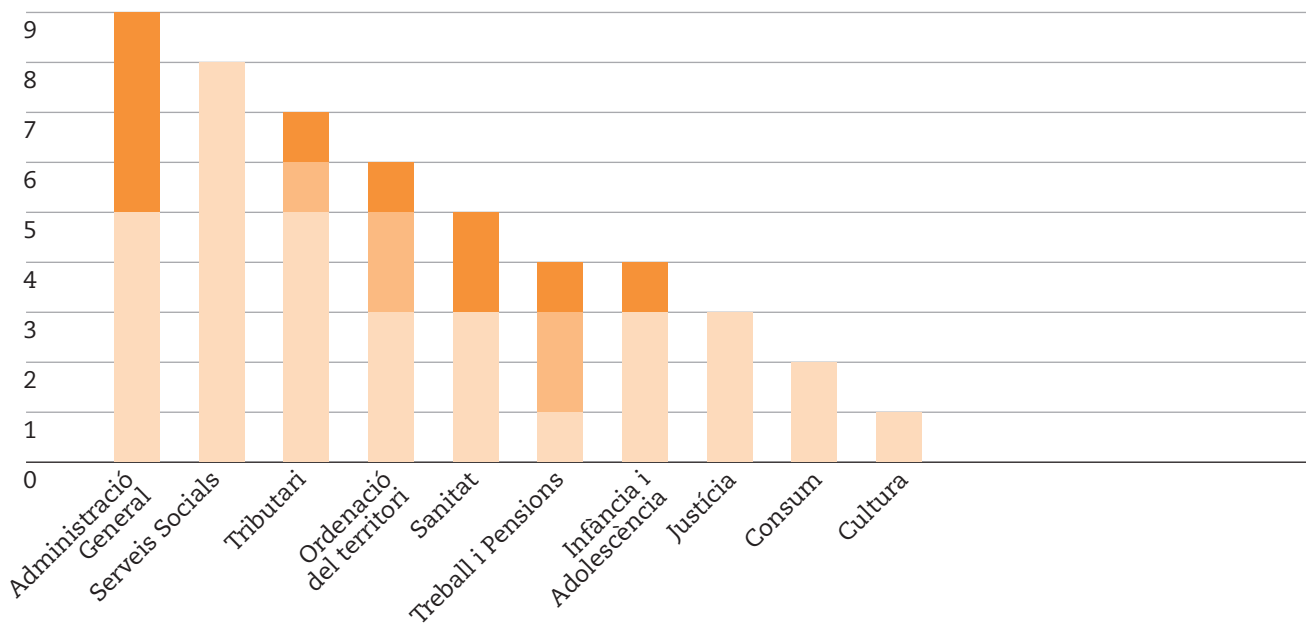
També es van presentar queixes relatives a les desmesurades llistes d'espera per rebre la primera visita de determinades especialitats mèdiques i altres per la manca d'equitat en la distribució territorial de recursos en matèria de salut mental.

Cal destacar que el Síndic i l'adjunt per a la Defensa dels Drets dels Infants van tenir una reunió de treball amb la direcció dels dos instituts de Castellar del Vallès, tècnics en educació i representants municipals, per tractar els conflictes que ocasiona la violència juvenil.

Les qüestions relacionades amb l'estrangeria, el medi ambient i la situació d'interinitat de diferents col·lectius de treballadors públics també van ocupar un lloc destacat.

Distribució de les actuacions per àrees

	Visita			TOTAL
	Presentació de queixa	Orientació a queixa	Informació	
Administració General	5	-	4	9
Serveis Socials	8	-	-	8
Tributari	5	1	1	7
Ordenació del territori	3	2	1	6
Sanitat	3	-	2	5
Treball i Pensions	1	2	1	4
Infància i Adolescència	3	-	1	4
Justícia	3	-	-	3
Consum	2	-	-	2
Cultura	1	-	-	1
TOTAL	34	5	10	49



ADMINISTRACIÓ AFECTADA	40
Administració central de l'Estat	
Treball i Assumptes Socials	1
Administració Autònoma	
Departament de Benestar i Família	6
Departament de Comerç, Consum i Turisme	1
Departament de la Presidència	1
Departament de Política Territorial i obres Públiques	1
Departament de Sanitat i Seguretat Social	1
Departament d'Ensenyament	4
Direcció General de Salut Pública	1
Servei Català de la Salut	5
Subdirecció General de Consum	1
Administració Perifèrica de l'Estat	

Direccions Provincials INSS	1
Administració Judicial	
Administració Judicial	1
Serveis Públics Privatitzats	
Companyies d'aigües	1
Administració Local	
Administració Local	1
Ajuntament de Bellver de Cerdanya	1
Ajuntament de Sabadell	12
Privades	1

30 de novembre de 2004: Desplaçament a Sort

El Síndic i el seu equip van atendre a les 43 visites a l'Arxiu Històric Comarcal de Sort.

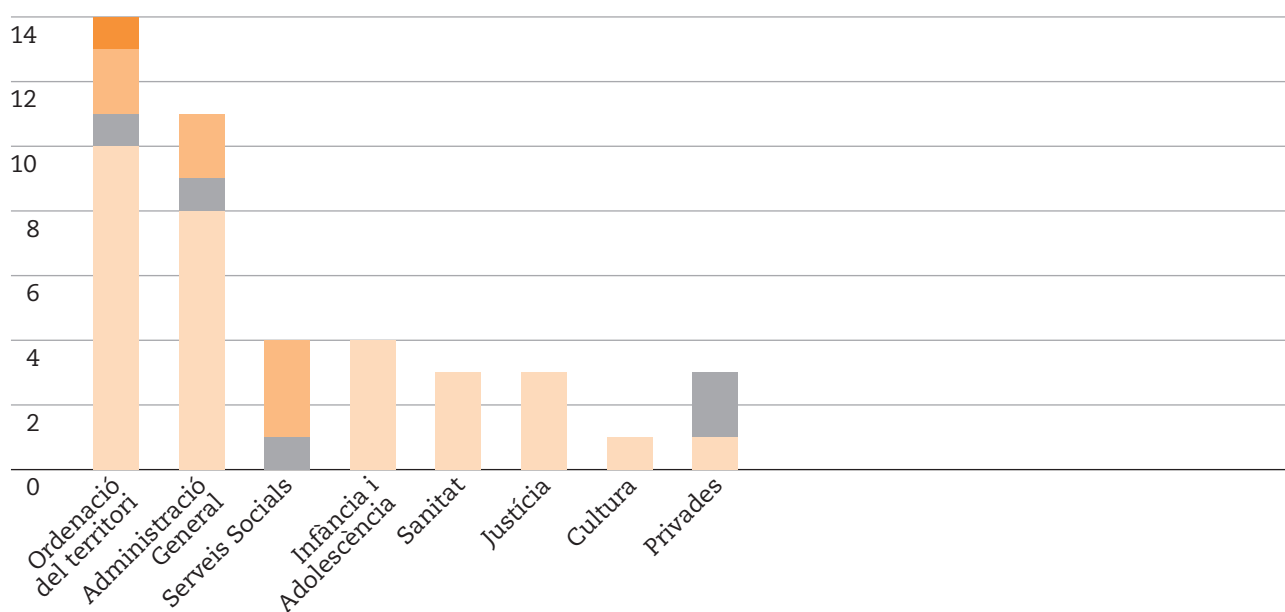
El desplaçament a Sort va resultar especialment profitós per conèixer i entendre els problemes que afecten específicament les zones d'alta muntanya, especialment la comarca del Pallars Sobirà. Així cal remarcar els problemes en matèria de comunicacions, tant per carretera com telefòniques i, de forma

singular, la dificultat per accedir eficaçment a les noves tecnologies de la informació.

També deixem constància de les dificultats que pateix la població, sense mitjà de comunicació propi, per desplaçar-se als centres d'atenció mèdica especialitzada; dels conflictes relacionats amb la planificació urbanística, i del debat social sobre el model idoni de creixement econòmic.

Distribució de les actuacions per àrees

	Visita			Consulta telefònica		TOTAL
	Presentació de queixa	Informació	Orientació a queixa	Informació		
Ordenació del territori	10	1	2	1		14
Administració General	8	1	2	-		11
Serveis Socials	-	1	3	-		4
Infants	4	-	-	-		4
Sanitat	3	-	-	-		3
Justícia	3	-	-	-		3
Cultura	1	-	-	-		1
Privades	1	2	-	-		3
TOTAL	30	5	7	1		43

**ADMINISTRACIÓ AFECTADA** 31

Administració central de l'Estat	
Treball i Assumptes Socials	1
Administració Autònoma	
Departament de la Presidència	1
Departament d'Ensenyament	1
Departament de Treball i Indústria	1
Departament d'Agricultura, Ramadaria i Pesca	2
Departament de Benestar i Família	1
Departament de Medi Ambient i Habitatge	6
Direcció General de Seguretat Ciutadana	1
Servei Català del Trànsit	1

Administració Judicial	
Jutjat del Contenciós Administratiu	1
Serveis Públics Privatitzats	
Companyies de Gas	2
Administració Local	
Ajuntament d'Alt Àneu	4
Ajuntament del Pont de Suert	1
Ajuntament de Sort	3
Consell Comarcal del Pallars Sobirà	1
Administració Institucional	
Notaris	1
Privades	3

RELACIONS AMB EL PARLAMENT DE CATALUNYA

1. Presentació d'informes extraordinaris	243
2. Presentació de l'informe anual	243
3. Compareixences informatives del Síndic de Greuges davant la comissió de relacions amb el Síndic de Greuges del Parlament de Catalunya	243

En aquest apartat es recullen les actuacions de la institució amb les quals el Síndic de Greuges informa el Parlament de la seva actuació en defensa dels drets de les persones.

La forma de transmetre aquesta informació és a través de la compareixença del Síndic davant el Parlament, concretament a la Comissió de Relacions amb el Síndic de Greuges, per presentar informes extraordinaris o per fer una compareixença ordinària en què informa de qüestions relatives al funcionament de la institució o sobre temàtiques destacades que no han donat lloc, però, a un informe específic.

El contingut dels informes i de les compareixences és conegut pel Parlament per la publicació al BOPC. Tanmateix, en aquest apartat es deixa constància de l'activitat desenvolupada durant l'any 2004.

1. Presentació d'informes extraordinaris

Els tres informes extraordinaris presentats durant l'any 2004 havien estat elaborats en el transcurs de l'any 2003, sota la direcció del Síndic de Greuges Anton Cañellas:

2 de febrer: Presentació de l'informe extraordinari sobre *Els centres residencials d'acció educativa per a infants i adolescents a Catalunya*. (BOPC núm. 446, d'11 de juliol de 2003).

24 de febrer: Presentació de l'informe extraordinari sobre *El servei públic de subministrament elèctric. Una reflexió sobre els drets dels ciutadans* (BOPC núm. 8, 23 de gener de 2004).

19 de març: Presentació de l'Informe extraordinari sobre *L'atenció a la gent gran dependent a Catalunya* (BOPC número 17, 12 de febrer de 2004).

2. Presentació de l'informe anual

BOPC número 34, 19 de març de 2004

29 de març: Presentació de l'Informe anual 2003 davant la Comissió Parlamentària de Relacions amb el Síndic de Greuges.

14 d'abril: Presentació de l'Informe anual 2003 davant el Ple del Parlament

3. Compareixences informatives del síndic de greuges davant la comissió de relacions amb el síndic de greuges del parlament de catalunya

A. Compareixença del Síndic de Greuges, Rafael Ribó, de 13 de juliol de 2004:

– Presentació d'objectius generals del mandat.

B. Compareixença del Síndic de Greuges, Rafael Ribó, de 23 de setembre de 2004:

Objecte:

– Presentació de les línies d'actuació de la institució.

– Informació al Parlament, en compliment de l'article 34.2 de la Llei del Síndic de Greuges, de la persona que designa per a ocupar el càrrec d'adjunta al Síndic i el càrrec d'adjunt per a la Defensa dels Drets dels Infants.

C. Compareixença del Síndic de Greuges, Rafael Ribó, de 3 de desembre de 2004:

Objecte:

– Presentació dels criteris d'actuació del Síndic de Greuges, mesures de caràcter organitzatiu (creació del Consell Social) i de relació amb els defensors locals (principis inspiradors del conveni).

– Presentació de les propostes del Síndic de Greuges en relació amb la reforma del Reglament del Parlament de Catalunya i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

– Informe sobre les últimes actuacions del Síndic de Greuges en matèria de normalització lingüística.

SEGONA PART

ALTRES ACTIVITATS DE LA INSTITUCIÓ I ASPECTES ORGANITZATIUS

1. Relacions amb altres institucions	247
2. Activitats de difusió de la tasca del síndic de greuges	257
3. Aspectes organitzatius i convenis	259

1. RELACIONS AMB ALTRES INSTITUCIONS

A. RELACIONS AMB ALTRES OMBUDSMAN

Introducció

Durant l'any 2004, s'han mantingut i consolidat les relacions institucionals, tant en l'àmbit estatal, amb altres comissionats autonòmics de l'Estat i amb el Defensor del Poble, com en l'internacional, amb el Defensor del Poble Europeu, els ombudsmen d'altres estats i regions, i també, a Catalunya, amb els síndics locals o els de les universitats.

Per altra banda, s'ha mantingut la col·laboració amb institucions d'ombudsmen o de defensa dels drets, com l'International Ombudsman Institut (IOI), l'Association d'Ombudsman et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) i la Federació Iberoamericana de l'Ombudsman (FIO),

L'Institut Internacional de l'Ombudsman és una organització internacional d'oficines d'ombudsmen i celebra un congrés cada quatre anys. El darrer tingué lloc Quebec (Canadà) els dies 7 al 10 de setembre. Amb el títol genèric de "Mantenir l'equilibri entre les obligacions del ciutadà i el reconeixement dels drets i responsabilitats individuals – el paper de l'ombudsmen", l'activitat del Congrés girà entorn de tres sessions plenàries introductòries dels onze tallers que les seguien.

A la mateixa ciutat de Quebec, el dia 10 de setembre, tingué lloc la reunió de l'Assemblea General de l'Association d'Ombudsman et Médiateurs de la Francophonie.

La Federació Iberoamericana d'Ombudsmen agrupa tots els defensors del poble nacionals, estatals, regionals-autonòmics i provincials de tot l'àmbit iberoamericà. A la reunió van estar presents alguns defensors autonòmics que ens van informar de les activitats desenvolupades en la trobada. El Congrés també va aprovar la Declaració de Quito, el contingut de la qual pot consultar-se a la pàgina web de la citada organització (www.portalfio.org).

En canvi, d'acord amb la resta de defensors autonòmics espanyols, el Síndic de Greuges es va donar de baixa de l'Institut Europeu de l'Ombudsman, organització de caràcter no institucional, ja que en els darrers temps les seves funcions s'havien apartat dels objectius i finalitats d'aquest tipus d'institucions.

A aquestes jornades internacionals el Síndic no ha estat present atès que, aplicant un criteri racionalitat econòmica, ha pogut rebre la informació sobre el seu

contingut, ja sigui per la presència d'altres defensors autonòmics o pels mecanismes d'informació de les pròpies jornades.

1. Relacions dins l'àmbit estatal

A. Jornades de Coordinació entre Defensors del Poble de l'Estat

Com cada any, les Jornades de Coordinació entre Defensors del Poble de l'Estat espanyol constitueixen el principal motiu de trobada de tots els ombudsmen parlamentaris de l'Estat. Enguany, en la seva XIX edició, les organitzava el Valedor do Pobo, José Ramón Vázquez Sández, i es van celebrar els dies 28, 29 i 30 de juny a Santiago de Compostel·la. Prèviament, el mes de febrer, els defensors autonòmics havien tingut una reunió preparatòria a Barcelona.

Atès que el Síndic Rafael Ribó encara no havia pres possessió, no hi va assistir el titular de la institució, com era habitual, sinó l'adjunt al Síndic, Enric R. Bartlett, l'adjunt per a la Defensa dels Drets dels Infants, Jordi Cots, i la secretària general, Elisabeth Abella.

El programa de les jornades va mantenir el format dels dos darrers anys amb un tema general que va girar entorn de la situació i els problemes la gent gran, desenvolupat en dues ponències base, deu ponències específiques i dos tallers. En la primera ponència es va tractar la problemàtica de la gent gran a la societat actual i en la segona sobre els sistemes d'ajuda i atenció a la gent gran en el seu entorn.

La segona ponència base tenia per títol "Sistemes d'ajuda i atenció a la gent gran en el seu entorn. Consideracions de problemes específics." Es va desenvolupar en les ponències següents: "La gent gran al seu entorn: Suport als curadors informals" a càrrec del Procurador del Común; "Assistència domiciliària a la gent gran", presentada pel Diputado del Común; "Gent gran i habitatge", presentada pel Defensor del Poble d'Andalusia; "Els mals tractes a la gent gran", presentada pel Justícia de Aragón, i la darrera, "L'atenció als que no volen ser atesos. Comissió de tutela", a càrrec de la Defensora del Poble de Castella-La Mancha.

En el marc de les jornades es van presentar també les conclusions dels tallers de treball sobre "Qualitat: eficàcia per objectius en les organitzacions dels Defensors del Poble" i "L'educació de zero a tres anys". En el primer hi va participar l'adjunt al Síndic de Greuges, Enric Bartlett, i en el segon, l'adjunt per a la Defensa dels Drets dels Infants, Jordi Cots.

També es va celebrar el "III Foro de Derechos Ciudadanos", que va girar entorn del tema "Demandas y

retos del envejecimiento en el siglo XXI". El Foro va ser presentat pel Valedor do Pobo, i hi va ser ponent el Ricardo Moragas Moragas. El president del Parlament de Galícia, José María García Leira, va presidir l'acte de clausura de les Jornades.

En darrer terme, es va aprofitar el marc de les jornades per tenir una reunió de coordinació dels titulars de les institucions.

B. Relacions amb ombudsman autonòmics

El Síndic de Greuges de Catalunya també ha mantingut contactes amb la resta de comissionats de l'Estat espanyol, de forma bilateral amb reunions amb altres defensors o col·lectivament amb tot ells en les reunions periòdiques de la Conferència de Defensors Autonòmics.

Quant a les primeres, es va reunir el dia 8 de gener amb la Defensora del Poble de Navarra; el 6 de setembre amb el Defensor del Poble Andalus a Sevilla, i el 22 d'octubre amb l'Ararteko, a Barcelona. L'11 de març, la Defensora del Poble de Navarra, M Jesús Aranda, va participar amb el Síndic en el curs sobre drets humans organitzat per l'Institut de Drets Humans de Catalunya, en què pronuncià una conferència amb el títol "Un espai cívic per a la defensa dels drets".

D'altra banda, el Síndic va participar en les reunions de la Conferència de Defensors Autonòmics, el dia 2 de febrer a Barcelona, el 30 de juny a Santiago de Compostel·la i el 20 d'octubre a Lleó, a la seu del Procurador del Común de Castella i Lleó. En aquest moment aquestes reunions periòdiques de treball estan plenament consolidades.

Jornades d'intercanvi amb l'Ararteko

Cal destacar les jornades d'intercanvi celebrades amb els membres de la institució de l'Ararteko, els dies 14 i 15 desembre, a Vitòria.

L'objectiu d'aquestes trobades és propiciar l'intercanvi d'experiències i coneixements entre els membres de les diferents institucions i, en el seu cas, iniciar línies de col·laboració en projectes d'interès comú. Una part dels membres del Síndic de Greuges es va desplaçar a Vitòria per debatre els temes proposats prèviament per ambdues institucions.

El programa d'aquestes jornades incloïa sis tallers sobre diferents àrees temàtiques en què van participar membres de totes dues institucions: Administració General; Serveis Socials; Educació; Habitatge, Medi Ambient i Consum; Seguretat Pública i Protecció de Dades Personals; Relació amb els Ciutadans i Projecte Exterior, i Organització interna de la institució i relacions amb el Parlament.

A més a més, el Síndic, acompanyat per l'Ararteko, va fer una visita oficial al Parlament basc i va ser rebut pel seu president, Juan Maria Atutxa. També va tenir una reunió oficial amb el lehendakari, Juan José Ibarretxe.

1.1. Relacions amb els síndics locals

A. Conveni de col·laboració entre el Síndic de Greuges de Catalunya i els diversos síndics locals catalans

El dia 20 de desembre de 2004 es va signar a Manlleu un conveni de col·laboració entre el Síndic de Greuges de Catalunya i els defensors locals de la ciutadania (en les seves diverses denominacions) dels municipis d'Amposta, Argentona, Badalona, Cambrils, Figueres, Girona, Granollers, Igualada, l'Escala, Lleida, Manlleu, Mataró, Mollet, Reus, Ripoll, Rubí, Sant Boi, Santa Coloma de Gramenet, Terrassa, Vilafranca del Penedès, Vilanova del Vallès i Vilanova i la Geltrú, amb la finalitat de garantir el millor servei als ciutadans i ciutadanes que s'adrecen a qualsevol d'aquestes institucions.

Igualment, han manifestat la seva voluntat de signar l'esmentat conveni els defensors locals de la Masó, la Seu d'Urgell, Tiana i Vilanova de la Barca.

La signatura del conveni respon al fet que la societat catalana, en instaurar la figura del Síndic de Greuges ja des del moment de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia, reclamava un major control de les seves administracions, amb l'objectiu de garantir la defensa dels drets i les llibertats dels ciutadans i de millorar el funcionament de les administracions catalanes.

Per això, tant el Síndic de Greuges de Catalunya com els diferents síndics i defensors locals entenen que era convenient establir les bases de col·laboració necessària per assegurar al conjunt de ciutadans la resolució ràpida i eficaç de les seves queixes, i alhora cooperar en les actuacions d'ofici en l'àmbit municipal.

Principis inspiradors i aplicació del conveni

El conveni es fonamenta en els principis inspiradors següents, tant de la realitat existent com de la voluntat de treball conjunt:

- La independència de cada una de les institucions en allò que fa a la gestió de les queixes i greuges de la seva competència, atesa la inexistència de cap relació de jerarquia ni de dependència orgànica o funcional entre elles.
- La col·laboració entre les institucions en tots els àmbits d'actuació, per tal de donar més força als síndics i defensors locals i millorar, alhora, les

actuacions de proximitat del Síndic de Greuges de Catalunya.

- El respecte envers la voluntat dels ciutadans que exposen un greuge referit a l'àmbit municipal, en relació amb la seva tramitació per una institució o altra. A aquest efecte, els signants d'una queixa davant del Síndic de Greuges de Catalunya hauran de ser degudament informats de la possibilitat de presentar-la al síndic o defensor local.
- La informació als síndics i defensors locals dels greuges tramitats pel Síndic de Greuges de Catalunya que afectin el seu municipi, tot respectant les degudes garanties legals. Semblantment, el Síndic de Greuges de Catalunya podrà demanar als síndics i defensors locals informació sobre els assumptes que tramiten i les seves conclusions, en els casos que siguin d'interès comú.
- La tramesa ràpida al Síndic de Greuges de Catalunya dels greuges referits a administracions distintes de la municipal, quan la queixa s'hagi presentat davant els diferents síndics i defensors locals. En aquests casos, els síndics i defensors locals podran incorporar un informe propi per col·laborar en la tramitació i resolució de la queixa per part del Síndic de Greuges de Catalunya.
- El suport del Síndic de Greuges de Catalunya als síndics i defensors locals en allò que té relació amb la seva formació, l'assessorament jurídic, l'exercici de les seves competències i el treball en xarxa, promovent les reunions conjuntes que siguin necessàries.
- La participació dels síndics i defensors locals en la capacitat d'iniciativa normativa que la llei reconeix al Síndic de Greuges de Catalunya, proposant-los en l'exercici i col·laborant-hi.
- La promoció de les actuacions legislatives i pressupostàries necessàries per garantir la independència i la suficiència financera dels síndics i defensors locals.
- L'ajuda a la divulgació i l'extensió de la figura del síndic o defensor local al conjunt dels municipis de Catalunya.

L'aplicació del conveni ha de permetre millorar l'atenció a les persones, resolent les queixes amb més celeritat i deixant clar que sempre serà l'agregat qui decidirà quina de les dues institucions es fa càrrec de la tramitació i resolució de la queixa. El treball conjunt anirà configurant una xarxa de defensa dels drets per al conjunt del territori català.

B. Altres activitats de relació amb els defensors locals de la ciutadania.

El Síndic ha participat en actes com la presa de possessió del Síndic de Greuges de Terrassa, senyor Joan Sales, el dia 29 de setembre o, convidat pel Defensor de la Ciutadania de Santa Coloma de Gramenet, senyor Fernando Oteros, va intervenir en l'acte d'aniversari dels "Treballadors i treballadores pel 0,7 i més" d'aquesta població.

Per altra banda, el dia 29 d'abril es va celebrar la VI Trobada de Síndics i Defensors Locals de Catalunya, organitzada pel Síndic de Greuges Municipal de Reus. El Síndic de Greuges de Catalunya hi va participar amb la presència del seu adjunt, Enric Bartlett, i de l'assessor Manel Sanz.

Un dia abans, el 28 d'abril, el Síndic havia participat en una trobada de síndics locals catalans i l'ombudsman municipal d'Amsterdam, senyora Nora Salomons, a la seu de la institució. Durant la jornada de treball es va analitzar i debatre sobre "l'Ombudsman local a Holanda i a Catalunya". En els debats es va destacar la importància de la figura de l'ombudsman com a defensor i garant del respecte pels drets humans.

1.2. Relacions amb els síndics sectorials

En la línia del que s'ha dut a terme amb els defensors locals, el Síndic de Greuges considera positiu potenciar la relació amb els síndics o defensors de caràcter sectorial amb l'objectiu últim d'assegurar la resolució ràpida de les queixes.

Trobada amb els síndics universitaris

Del 26 al 28 d'octubre es va portar a terme el "VII Encuentro Estatal de Defensores Universitarias" a Palma.

En representació de la Institució hi van assistir el coordinador Matias Vives i l'assessora Mar Aldeano, que van intervenir en la taula que va treballar i debatre sobre la possibilitat d'un codi ètic de la comunitat universitària.

El programa incloïa quatre taules rodones en què es van treballar els assumptes següents: "Convergència Europea: Present i futur de l'avaluació acadèmica", "Possibilitat d'un codi ètic dels membres de la comunitat universitària", "L'activitat de mediació del defensor universitari" i "Relació dels defensors universitaris amb els organismes de qualitat".

2. Relacions institucionals dins l'àmbit internacional

A. Primera Taula Rodona dels Defensors del Poble Regionals Europeus

Els dies 2 i 3 de juliol va tenir lloc a Barcelona la Primera Taula Rodona dels Ombudsmen Regionals d'Europa, organitzada pel Comissari dels Drets Humans i el Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa, amb la col·laboració del Síndic de Greuges de Catalunya. Aquesta activitat s'emmarcà en el Fòrum Universal de les Cultures. Aquestes trobades neixen amb la voluntat d'institucionalitzar-se i celebrar-se amb caràcter bianual.

La taula rodona va ser inaugurada, entre altres, pel president del Parlament de Catalunya, Ernest Benach, i pel Síndic, Rafael Ribó. El seu antecessor, Anton Cañellas, va presidir la discussió sobre els ombudsman regionals i el dret a l'habitatge. D'altra banda, Enric Bartlett, exadjunt al Síndic, va presentar una ponència sobre la tasca i les competències respectives dels ombudsman regionals i estatals.

Va ser la primera vegada que el Consell d'Europa organitzava una trobada d'ombudsman regionals d'Europa, amb l'objectiu d'aplegar i impulsar les institucions dels ombudsman regionals, que per la seva major proximitat als ciutadans són una important eina de defensa dels drets humans. La taula rodona també va voler crear sinèrgies en una col·laboració en xarxa que afavorís les seves respectives funcions i alhora reivindicar la corresponsabilitat de les institucions dels diversos nivells territorials com un valor emergent i positiu.

Al recinte del Fòrum Universal de les Cultures, representants de les oficines d'ombudsman regionals vinguts d'arreu d'Europa (Espanya, Bèlgica, Bòsnia-Herzegovina, Sèrbia i Montenegro, Suïssa, Itàlia, Regne Unit, Rússia, Àustria, Alemanya ...) es van trobar per tractar diversos temes d'interès articulats en tres blocs, referits respectivament a les tasques i els mitjans dels ombudsman regionals, al dret a l'habitatge i a la defensa del dret a un medi net i segur.

Pel que fa a les tasques dels ombudsman regionals, va haver-hi consens a qualificar com a tasca principal la protecció i defensa dels drets humans. En la mesura que el concepte de drets humans ha evolucionat fins a incloure no tan sols drets polítics sinó també econòmics, mediambientals i socials, es va acordar que s'hauria d'atribuir als ombudsman un mandat ampli, per bé que no il·limitat. En aquest sentit, es va destacar que era fàcil definir les competències dels ombudsman regionals i que, de fet, molts països no ho han fet. D'altra banda, es va assenyalar el nivell d'acceptació de les recomanacions de l'ombudsman com a indicador de la democràcia d'un país.

Amb referència al dret a l'habitatge, es va fer palès que en la majoria de legislacions la casa es considera un dret social bàsic, però en les vies per assolir-lo sovint es troben importants obstacles legals i financers. No sempre és clar si el dret s'aplica únicament als nacionals del país, als estrangers que hi resideixen legalment o també als residents il·legals. El resultat és que tot sovint hi ha determinats grups de gent que queden al marge del gaudiment d'aquest dret i que sense el suport de l'Administració esdevindrien "sense sostre" o viurien en condicions extremes. Es va concloure que les matèries que, en general, els ombudsman regionals haurien de tractar són la protecció del dret a l'habitatge per part de la legis-

lació nacional, l'aplicació d'aquest dret i la definició dels grups que haurien de beneficiar-se dels programes públics d'habitatge.

Amb relació al dret al medi net i segur, es va subratllar que el Tribunal Europeu de Drets Humans ha reconegut que certes accions contra el medi que tenen conseqüències serioses per a les persones poden constituir una violació dels drets humans proclamats a la Convenció europea de drets humans. Per tant, és responsabilitat de l'ombudsman actuar quan l'Estat no compleix adientment el mandat de protegir aquest medi. En aquest sentit, l'ampli ventall de poders de supervisió que l'ombudsman regional té és un instrument valuós per fer recomanacions a l'Administració i propostes d'esmena a la legislació existent i publicar informes específics sobre aquesta matèria.

Finalment, tots els participants van refermar l'interès en la continuïtat del treball de la Taula Rodona dels Ombudsman Regionals d'Europa cada dos anys.

B. Seminari: Drets Humans i Administració Regional i Local

El Comissari dels Drets Humans i el Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa va organitzar també, els dies següents a la Taula Rodona, el seminari titulat "Drets Humans i Administració Regional i Local".

Atès que la temàtica del seminari estava força relacionada amb la tasca dels ombudsman regionals i laborals, una gran part del personal del Síndic de Greuges hi va participar.

Destaquem que en les conclusions del seminari es va assenyalar que han de desplegar-se esforços per trobar mecanismes que reforcin les iniciatives portades a terme pels defensors locals i regionals per a la protecció dels drets humans. També es van debatre els problemes de coordinació que poden sorgir, d'una banda, entre els ombudsman locals i regionals, i de l'altra, entre els ombudsman generalistes i els especialitzats, i es va suggerir la possibilitat de regular aquesta coordinació mitjançant acords específics.

Així mateix, els participants van fer referència a la creació de la figura de l'ombudsman municipal o local com una oportunitat de millorar la defensa dels drets en determinats supòsits davant dels nombrosos problemes que planteja la protecció dels drets humans en l'àmbit urbà.

Finalment, es va afirmar que seria desitjable que el Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa i els ombudsman regionals i locals col·laboressin amb l'objectiu de sensibilitzar les autoritats regionals i locals pel que fa al respecte dels drets humans des d'un enfocament multidisciplinari.

C. VIII Reunió anual de l'European Network of Ombudsman for Children (ENOC)

L'adjunt al Síndic per a la Defensa dels Drets dels Infants, Jaume Funes, i l'assessora Montse Cusó van assistir a la VIII Reunió de la Xarxa Europea de Defensors dels Infants, a Cardiff, Gal·les, els dies 13,14 i 15 d'octubre. Hi van participar defensors dels infants d'Àustria, les comunitats belgues de parla francesa i de parla flamenca, Catalunya, Comunitat de Madrid, Croàcia, Dinamarca, Escòcia, Eslovènia, Federació Russa, França, Gal·les, Geòrgia, Gran Bretanya, Grècia, Hongria, Irlanda, Irlanda del Nord, Islàndia, Letònia, Lituània, Luxemburg, Macedònia, Malta, Noruega, Polònia i Suècia. També es va comptar amb la presència i participació de l'assessor jurídic de la Comissió de Drets Humans del Consell d'Europa, d'un membre del Comitè de Drets dels Infants de Ginebra, l'expert en qüestions d'infància i assessor de la Unicef, Peter Newell, i la responsable de la secretaria de l'ENOC i tècnica de la Unicef a les Nacions Unides en assumptes de Protecció a la Infància de Ginebra, Lesley Miller. La convocatòria d'aquest any va tenir com a convidada especial en qualitat d'observadora la Defensora dels Infants de les Illes Maurici.

A banda de la presentació de les activitats de cada institució, es van tractar temes com el treball de defensa dels drets dels infants de 0 a 6 anys; l'entorn escolar i els drets civils dels infants i adolescents a l'escola, i la justícia juvenil. El treball va consistir en una conferència o presentació per part d'un expert, treball en grup i conclusions de cada tema. També es van tractar altres qüestions tant de tipus organitzatiu de l'ENOC com de col·laboració amb altres institucions defensores dels drets dels infants com ara el Comitè dels Drets dels Infants de Ginebra i la Comissió de Drets Humans del Consell d'Europa en relació amb els drets dels infants.

L'organització de la reunió anual de l'ENOC recau de forma rotatòria i voluntària entre les diferents institucions membres, i es va acordar que el Síndic de Greuges organitzaria a Barcelona la corresponent a l'any 2006, ja que la de l'any 2005 tindrà lloc a Polònia.

B. ACTIVITATS DE COOPERACIÓ DEL SÍNDIC DE GREUGES

Introducció

En aquest apartat exposem les accions del Síndic de Greuges en l'àmbit internacional per promoure la creació o l'enfortiment d'institucions de defensa dels drets humans, donar assessorament tècnic a altres institucions que treballen en l'àmbit de la justícia i engregar projectes que faciliten l'accés a la justícia de la població més vulnerable.

Com ha estat habitual els darrers anys, la major part de les accions s'han concentrat a la regió dels Balcans, com a resultat dels projectes duts a terme en aquella zona i dels sòlids vincles establerts entre les institucions d'aquella regió i el Síndic de Greuges.

D'altra banda, hem col·laborat en la conferència internacional celebrada a Turquia amb motiu de l'establiment de la institució de l'ombudsman en aquell país.

Finalment, ens fem ressò de la contribució del Síndic de Greuges a la consulta pública de la Comissió Europea sobre la creació de l'Agència Europea de Drets Fonamentals.

1. Activitats de cooperació als Balcans

Introducció

Des de l'any 1999 el Síndic de Greuges treballa en projectes de cooperació jurídica amb diferents països dels Balcans amb l'objectiu de contribuir a enfortir-hi l'estat de dret. Aquesta tasca de cooperació s'ha concretat en el suport a institucions d'ombudsman, la judicatura, la fiscalia i l'advocacia de Bòsnia-Herzegovina, Sèrbia i Montenegro, i, ocasionalment, de Macedònia i Kosovo.

Fins al desembre de l'any 2003, la major part de les activitats de cooperació a la regió balcànica es van organitzar en el marc de l'anomenat Programa Institucional de Cooperació, dirigit conjuntament pel Síndic de Greuges, el Defensor del Poble de l'Estat i l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Madrid, i finançat majoritàriament per l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional. Les institucions directores va posar fi al programa esmentat en acabar l'any, coincidint amb l'acabament del projecte pilot d'assistència jurídica gratuïta a la ciutat sèrbia de Nis.

Així doncs, l'any 2004 s'ha inaugurat una nova etapa en la qual el Síndic de Greuges ha volgut donar continuïtat a aquella tasca de cooperació, tot entenent que el compromís assolit amb les institucions dels Balcans i les expectatives creades arran dels bons resultats dels projectes duts a terme no s'havien de veure perjudicats per la no continuïtat del Programa Institucional de Cooperació.

No cal dir que aquesta nova etapa implica un important esforç econòmic per part del Síndic de Greuges, en la mesura que ja no compta amb les contribucions econòmiques del Defensor del Poble i del Col·legi d'Advocats de Madrid. No obstant això, la col·laboració amb organitzacions internacionals com l'OSCE (Organització per a la Seguretat i Cooperació a Europa) i el Consell d'Europa ha permès l'obtenció de fons per desenvolupar algunes activitats de cooperació.

A continuació s'exposa amb detall en què ha consistit l'activitat de cooperació internacional duta a terme durant l'any 2004.

Institucionalització de l'assistència jurídica gratuïta a la ciutat de Nis (República de Sèrbia)

El Síndic Anton Cañellas va participar el 26 d'abril de 2004, a la ciutat sèrbia de Nis, convidat pel Col·legi d'Advocats i l'Ajuntament d'aquella població, a la presentació oficial de l'assistència jurídica gratuïta al municipi de Nis, on va adreçar unes paraules als convidats, juntament amb l'alcalde, el president de l'Assemblea Municipal i el president del Col·legi d'Advocats. La presentació oficial va tenir una àmplia repercussió en tots els mitjans de comunicació locals.

El Síndic va voler expressar públicament el seu reconeixement a l'esforç i dedicació de les institucions de Nis que han fet possible que els ciutadans d'aquesta ciutat rebin un servei d'assistència jurídica gratuïta amb caràcter permanent, una fita important que converteix Nis en capdavantera en aquesta matèria.

Gràcies al conveni signat entre el Col·legi d'Advocats i l'Ajuntament de Nis el mes d'abril de 2004, els ciutadans que no disposin de recursos econòmics suficients tenen des de llavors dret a l'assistència lletrada davant dels tribunals i a l'assessorament jurídic prestat per col·legiats; tot això amb fons procedents del pressupost municipal.

Aquesta iniciativa de les institucions de Nis, pionera a tot Sèrbia, sorgeix com a conseqüència del projecte pilot que ja funcionà a Nis tot l'any 2003, sota la direcció del Síndic de Greuges de Catalunya, el Defensor del Poble i el Col·legi d'Advocats de Madrid, i amb el finançament majoritari de l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional (AECI), el qual vam exposar amb detall a l'Informe al Parlament de l'any passat. El projecte pilot desenvolupat l'any 2003 a Nis tenia per objectiu aportar un model a tenir en compte per al futur disseny de l'assistència jurídica gratuïta en l'àmbit de tot el territori de Sèrbia. El projecte es va executar en dues fases: servei d'orientació jurídica (fase I) i assistència lletrada davant dels tribunals (fase II). Els seus trets característics, basats en el model espanyol d'assistència jurídica gratuïta, són: assistència jurídica gratuïta prestada exclusivament per advocats en la mesura que és assumida pel col·legi; extensió a diversos ordres jurisdiccionals, i assistència a tots els ciutadans en general i no únicament a certs col·lectius socials (dones, refugiats,...).

Atesos els excel·lents resultats assolits amb el projecte que va finalitzar el desembre de 2003, les institucions de Nis van decidir instituir l'assistència jurídica gratuïta a Nis, i consolidar d'aquesta manera el model posat en marxa amb el projecte pilot. Es trac-

ta d'una decisió important en la mesura que serveix d'exemple a altres municipis serbis que vulguin seguir aquesta iniciativa. D'altra banda, comporta un pas endavant en la institucionalització de l'assistència jurídica gratuïta a tot el territori de Sèrbia, això és, incorporació a l'ordenament jurídic serbi (reconeixement en la Constitució de Sèrbia, que actualment s'està debatent, i desenvolupament en una llei específica) i finançament públic permanent.

Amb relació al reconeixement d'aquest model a l'ordenament jurídic serbi, val a dir que el model instaurat a Nis garanteix la prestació de l'assistència lletrada per part d'advocats, amb caràcter exclusiu, la qual cosa és plenament conforme a l'avantprojecte de Llei de l'advocacia de la República de Sèrbia. Aquesta llei reconeix els advocats com els únics competents per desenvolupar aquesta funció.

Pel que fa a l'establiment d'aquest model en altres municipis serbis, destaquem que el Síndic ha posat en marxa el projecte "Instauració de la prestació d'assistència jurídica gratuïta per part del Col·legi d'Advocats de Belgrad i d'altres col·legis de Sèrbia", que detallem en un epígraf específic més endavant.

Suport tècnic a la institució de l'Ombudsman de la Província Autònoma de Vojvodina (República de Sèrbia)

La República de Sèrbia, part constituent de la Unió de Sèrbia i Montenegro, amb una població de 10.500.000 habitants, té reconegudes dues províncies autònomes: Vojvodina, d'una banda, i Kosovo i Metohija, de l'altra (aquesta última, actualment sota l'Administració de la UNMIK –Administració Provisional de les Nacions Unides a Kosovo).

A totes dues províncies es va restablir l'autonomia després de la caiguda de Milosevic, que l'havia abolit a final dels anys vuitanta.

Vojvodina té dos milions d'habitants, és una regió rica i la seva població és d'origen multiètnic molt divers. Juntament amb el serbi, hi són llengües oficials l'hongarès (un 20 % de la població és d'origen hongarès), el romanès, l'eslovac i el rutè (llengua parlada a regions de l'antiga Rússia).

Malgrat que l'autonomia va ser restablerta a Vojvodina després de la caiguda de Milosevic, és més aviat una autonomia encara no consolidada.

Les institucions de Vojvodina, especialment el Parlament de Vojvodina, han demostrat sempre un gran interès en el model d'autogovern de Catalunya. Aquest interès ha derivat en una col·laboració amb la nostra Institució que s'ha concretat en la visita a Vojvodina d'una delegació de la Comissió del Síndic de Greuges (setembre de 2002) i en la visita d'estudi a

Catalunya d'una delegació del Parlament de Vojvodina (octubre de 2003), activitats que expliquem als informes al Parlament dels anys 2002 i 2003.

Enguany, hem rebut la visita d'una delegació de la institució de l'Ombudsman de Vojvodina. Aquesta visita d'estudi, arran de la recent creació de la institució, ens complau especialment en la mesura que culmina la tasca de sensibilització i difusió sobre la institució de l'ombudsman que hem dut a terme amb el Parlament i el Consell Executiu de Vojvodina des que vam començar a col·laborar amb ells.

La institució de l'Ombudsman de Vojvodina es va posar en funcionament el gener de 2004, amb una oficina a Novi Sad, la capital, i dos mesos més tard se'n va obrir una altra a la població de Subotica.

Petar Teofilovic va ser elegit primer Ombudsman de Vojvodina el setembre de 2003, després de la creació de la institució, el 31 de desembre de 2002, la qual cosa la converteix en el primer ombudsman creat al territori de la Unió de Sèrbia i Montenegro (sense comptar l'Ombudsman de Kosovo), per davant de Montenegro i de l'ombudsman estatal de Sèrbia (encara pendent de ser establert).

Aquesta va ser la primera visita d'estudi de Petar Teofilovic a una institució d'ombudsman de fora dels Balcans, i la primera de la resta de membres de la delegació a una institució d'ombudsman. Componien la delegació: l'Ombudsman, l'adjunta de l'Ombudsman per a la igualtat de gènere, Danica Todorov Jasarevic, i Djula Ladocki, assessor de l'Oficina de Subotica.

Es va organitzar en resposta a la petició expressa de l'Ombudsman i amb el finançament de l'OSCE, la qual cosa demostra que l'OSCE continua apostant per les visites d'estudi a la nostra Institució com a primera formació per a noves institucions d'ombudsman, tal com va succeir en el cas de l'Ombudsman de la Republika Srpska, creada a Bòsnia-Hercegovina l'any 2000.

Les sessions de treball, que van tenir lloc els dies 7 i 8 de juliol a la nostra seu, van ser inaugurades amb la rebuda oficial de la delegació per part del Síndic, Rafael Ribó, i van tractar els temes següents: igualtat de gènere, habitatge i urbanisme, protecció dels drets dels consumidors, relacions amb els mitjans de comunicació, drets dels Infants, serveis socials, supervisió de presons i hospitals mentals, medi ambient, sanitat, activitats del Síndic durant la presidència de l'Institut Europeu de l'Ombudsman, difusió de l'activitat i divulgació dels serveis del Síndic de Greuges, organització interna i recursos humans, procediments i problemes més habituals en la tramitació de queixes, casos d'incompliment de les recomanacions de l'ombudsman.

El nomenament, al setembre, per part de l'Ombudsman, d'una adjunta per a la Defensa dels Drets dels Infants obre noves vies de col·laboració entre les dues institucions, ja que l'adjunta s'ha mostrat interessada a cooperar amb l'adjunt al Síndic per a la Defensa dels Drets dels Infants.

Conferència a Belgrad del Pacte d'Estabilitat per al Sud-est d'Europa: "L'ombudsman al Sud-est d'Europa: enfortint la cooperació regional"

El Pacte d'Estabilitat, adoptat l'any 1999 a iniciativa de la Unió Europea, és una estratègia integral de prevenció de conflictes de la comunitat internacional amb l'objectiu d'enfortir els països del sud-est d'Europa en els seus esforços per assolir la pau, la democràcia, el respecte pels drets humans i la prosperitat econòmica.

Els dies 28 i 29 de setembre de 2004 el Síndic Rafael Ribó va ser a Belgrad, convidat pel Pacte d'Estabilitat per al Sud-est d'Europa per participar com a ponent en la conferència titulada "L'ombudsman al sud-est d'Europa: enfortint la cooperació internacional". Aquesta conferència internacional va ser coorganitzada pel Pacte d'Estabilitat, Eunomia (un projecte de l'Ombudsman de Grècia per a la promoció de les institucions d'ombudsman del sud-est d'Europa), el Ministeri d'Autogovern Local de la República de Sèrbia i la Missió de l'OSCE a Sèrbia i Montenegro.

Durant aquests dos dies, representants d'institucions d'ombudsman d'Albània, Bòsnia-Hercegovina, Croàcia, Macedònia, Montenegro, Moldàvia, Romania i Kosovo, i també representants de diverses organitzacions internacionals (Consell d'Europa, OSCE i Pacte d'Estabilitat) i l'Ombudsman Europeu van trobar-se a Belgrad, capital de la República de Sèrbia i alhora de l'Estat de Sèrbia i Montenegro, amb l'objectiu de contribuir a la consolidació de la figura de l'ombudsman en aquella regió. A mitjan anys noranta es van començar a establir les institucions d'ombudsman al sud-est d'Europa, les quals comencen a canviar gradualment la mentalitat de l'Administració.

Cal destacar que el Síndic va ser l'únic representant d'una institució d'ombudsman d'un país no pertanyent al sud-est d'Europa. Se li va encomanar una intervenció centrada en els avantatges i inconvenients dels diferents nivells territorials d'ombudsman (estatal, territorial, local, etc.) i la seva eventual coexistència en un mateix territori, així com també en la conveniència del caràcter general o específic del seu mandat. L'experiència de Catalunya com a territori en el qual actuen ombudsman de diferents nivells territorials va ser determinant per il·lustrar la temàtica plantejada.

L'organització territorial dels països participants va ser molt diversa: des de països centralitzats com

Croàcia o Macedònia, amb un únic ombudsman estatal; a països descentralitzats, com Bòsnia-Hercegovina (amb dues entitats polítiques amb el seu ombudsman corresponent), o Sèrbia (Estat constituent de la Unió de Sèrbia i Montenegro, amb un ombudsman regional a la província autònoma de Vojvodina i treballa en la creació de la institució a nivell estatal).

Precisament, en acabar la conferència va tenir lloc la presentació i discussió dels preparatius de la llei de l'ombudsman de Sèrbia, davant de tots els participants de la conferència. Si les previsions s'acompleixen, en pocs mesos podria aprovar-se la llei.

En aquest sentit, destaquem la taula rodona que va tenir lloc a Belgrad el dia 22 de novembre amb l'objectiu d'analitzar el projecte de llei elaborat pel govern serbi -en la qual va participar l'adjunta al Síndic- i que detallem a l'epígraf següent.

Promoció de la creació de la institució de l'ombudsman de Sèrbia

El dia 22 de novembre, l'adjunta al Síndic de Greuges, Laura Díez, va participar a la taula rodona "Reforma de l'Administració Pública i Democratització de la Societat - Llei de l'Ombudsman", per presentar i discutir el projecte de llei elaborat recentment pel Ministeri d'Administracions Públiques de Sèrbia.

Ha passat prou temps des que es va elaborar, l'any 2001, el primer projecte de llei, en aquell moment pensat per a tot el territori de la llavors anomenada República Federal de Iugoslàvia. No obstant això, el primer ombudsman que es va crear a la Unió de Sèrbia i Montenegro va ser el de la Província Autònoma de Vojvodina, a Sèrbia (desembre de 2002), com exposàvem a l'epígraf anterior dedicat a aquesta figura, i després el de Montenegro (juny de 2003).

Des de l'any 2001, el Síndic de Greuges ha col·laborat amb les institucions sèrbies per ajudar a la creació de la institució de l'ombudsman. Així, el juliol d'aquell mateix any, vam participar en un seminari per a la definició del model d'Ombudsman per a la República Federal de Iugoslàvia. L'any següent vam organitzar la visita d'estudi a Barcelona d'una delegació de parlamentaris de Sèrbia i Montenegro, per tal que els diputats es familiaritzessin amb aquesta figura i donessin el seu suport a les futures lleis que es discutirien als respectius parlaments.

La taula rodona del 22 de novembre va ser inaugurada pel primer ministre de Sèrbia, Vojislav Kostunica, i el cap de la missió de l'Organització per a la Seguretat i Cooperació a Europa (OSCE) a Sèrbia i Montenegro, Maurizio Massari.

La participació del primer ministre de Sèrbia va ser molt significativa en termes d'exteriorització de la

voluntat del govern de Sèrbia d'establir la institució, la qual cosa implicava un canvi important en les prioritats del govern, que fins llavors no havia donat prioritat a aquesta qüestió.

El Síndic de Greuges va ser l'únic ombudsman de fora de la regió que va ser convidat a la taula rodona.

Després de la presentació del projecte de llei per part del ministre d'Administracions Públiques, Zoran Loncar, representants de l'ombudsman grec, del Consell d'Europa i l'adjunta Laura Díez van exposar els seus comentaris sobre el projecte de llei, que fins llavors no havia estat difós pel govern.

Hi va haver un consens general dels experts a qualificar com a bo el projecte de llei en el sentit que reflecteix un model d'ombudsman modern i que prioritza la defensa dels drets. Tanmateix, la majoria no qualificada per a l'elecció de l'ombudsman al Parlament i el fet que s'exigís l'esgotament de tots els recursos administratius i judicials com a requisit previ a la intervenció de l'ombudsman van rebre crítiques importants.

Durant la discussió, a més de tractar-se els dos temes anteriors, també es va analitzar la coexistència entre diferents institucions d'ombudsman al mateix territori i les competències que haurien de tenir cada una d'elles.

Val a dir que el Síndic de Greuges i la missió de l'OSCE a Sèrbia i Montenegro han dissenyat un programa conjunt de suport a la institució de l'ombudsman de Sèrbia, que es podrà posar en marxa tan aviat com es nomeni l'ombudsman serbi.

Posada en marxa del projecte "Instauració de la prestació d'assistència jurídica gratuïta per part del Col·legi d'Advocats de Belgrad i d'altres col·legis de Sèrbia"

Durant el mes de novembre es posà en marxa un projecte per promoure la instauració de l'assistència jurídica gratuïta a Sèrbia. El projecte, que és un pas endavant en la línia oberta pel projecte pilot d'assistència jurídica gratuïta executat a la ciutat sèrbia de Nis l'any 2003, té previstos 18 mesos d'execució, i té finançament majoritari de l'AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional).

A diferència del projecte pilot de l'any 2003, que també va ser finançat majoritàriament per l'AECI, aquest és dirigit únicament pel Síndic de Greuges. Aquest fet evidencia, d'una banda, la voluntat del Síndic de Greuges de continuar donant suport a les institucions sèrbies en el camí cap a la institucionalització de l'assistència jurídica gratuïta; i de l'altra, la confiança de l'AECI en el projecte dissenyat pel Síndic de Greuges.

Els antecedents d'aquest projecte es troben en l'execució, l'any 2003, del projecte pilot d'assistència jurídica gratuïta, que va tenir com a resultat la institucionalització de l'assistència jurídica gratuïta en aquesta ciutat, ja que la transferència del know-how per part de les institucions espanyoles participants i la bona acollida per part dels ciutadans de Nis va permetre que l'estructura creada es mantingués a partir de l'any 2004 amb finançament municipal, tal com hem exposat en un epígraf anterior.

L'objectiu del projecte recentment engegat és promoure la institucionalització de l'assistència jurídica gratuïta a la República de Sèrbia, mitjançant la instauració de la prestació d'assistència jurídica gratuïta per part del Col·legi d'Advocats de Belgrad i altres col·legis d'advocats de Sèrbia que tinguin la capacitat de garantir la continuïtat de l'assistència jurídica gratuïta en els seus corresponents municipis en finalitzar aquest projecte. Així, s'estendrà progressivament el model implantat a Nis i s'avançarà cap a la institucionalització de l'assistència jurídica gratuïta a Sèrbia. Per fer-ho, comptem també amb la participació del Col·legi d'Advocats i l'Ajuntament de Nis, que actuaran com a formadors.

A més, paral·lelament, amb la sensibilització de les autoritats sèrbies (poder executiu i legislatiu), s'espera establir les bases per al reconeixement, en un futur, d'aquest model d'assistència jurídica gratuïta a l'ordenament jurídic. Per això, s'organitzaran reunions, presentacions i sessions de treball amb els professionals, les autoritats i les institucions competents en la institucionalització de l'assistència jurídica gratuïta a Sèrbia.

Del 26 de novembre al 3 de desembre vam fer un viatge a Sèrbia per identificar quin col·legi d'advocats i ajuntament respectiu, a més de Belgrad, complia els requisits per participar en el projecte. D'acord amb el resultat de les reunions tingudes a Sèrbia, en el moment de redactar aquest informe ja hem signat un conveni de col·laboració amb el Col·legi d'Advocats de Vojvodina (regió autònoma de Sèrbia) i l'Ajuntament de Pancevo (localitat d'aquesta regió on s'implantarà també l'assistència jurídica gratuïta). Així mateix, també hem signat un conveni de col·laboració amb el Col·legi d'Advocats i l'Ajuntament de Nis, que en qualitat d'institucions coexecutores del projecte, actuaran com a formadors.

A final de l'any 2004 hem acordat amb l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament la realització a Bòsnia-Herzegovina d'un projecte durant l'any 2005 titulat "L'Ombudsman com a promotor de millores en l'àmbit de l'Administració de Justícia", per tal d'intensificar i institucionalitzar les relacions de l'Ombudsman amb l'Administració de Justícia, en general i en l'àmbit dels menors maltractats, en particular.

2. Conferència internacional amb motiu de l'aprovació de la llei de l'ombudsman a Turquia

Els dies 10 i 11 de desembre el Síndic Rafael Ribó va ser convidat per l'Ombudsman Grec i pel Parlament de Turquia a la conferència organitzada a Istanbul amb el títol "L'establiment d'una institució d'ombudsman", que va tenir per objectiu la discussió del projecte de llei elaborat a aquest efecte i la reflexió sobre diversos aspectes del treball quotidià de les institucions d'ombudsman.

El Síndic va participar a la conferència, amb els seus homòlegs d'Àustria, França, Irlanda, Grècia, Bèlgica, Suècia, Estònia, Polònia, l'Ombudsman Europeu i el Comissari dels Drets Humans del Consell d'Europa. Val a dir que, una vegada més, el Síndic de Greuges va ser l'única institució no estatal que hi va participar. També hi van prendre part acadèmics, governants i parlamentaris que donen suport a l'establiment de la institució.

La conferència internacional va ser inaugurada pel ministre de Justícia turc, l'Ombudsman Grec, el degà de la Facultat de Dret de la Universitat Bilgi d'Istanbul i el president de la Comissió de Drets Humans del Parlament turc.

Durant l'anàlisi de la llei turca, el Síndic va intervenir en el debat per destacar els aspectes següents: quant al mandat, el Síndic va indicar que calia definir l'àmbit de competències de l'ombudsman per raó de la matèria, això és, la defensa dels drets de les persones, sense excloure'n cap sector d'activitat pública; en aquest sentit va assenyalar la necessitat de supervisar les companyies privades sempre que fossin prestadores de serveis públics. D'altra banda, es va referir positivament a la previsió del projecte de llei sobre la possibilitat que l'ombudsman actués també d'ofici; i en aquesta línia d'actuació proactiva de l'ombudsman, va suggerir que la llei preveïés de forma expressa la funció de l'ombudsman com a mediador i promotor de reformes normatives. Quant a la independència de la institució, va subratllar la importància que tenia la majoria parlamentària requerida per a l'elecció de l'ombudsman, que havia de ser qualificada, de dos terços o tres cinquenes parts de la cambra. Així mateix, el Síndic va posar l'accent sobre la conveniència que el projecte de llei, ateses les característiques de Turquia, fes referència als drets territorials i col·lectius.

Altres temes tractats durant la conferència van ser: l'ombudsman en societats en transició; la mediació com a instrument extrajudicial de resolució de conflictes; els arguments a favor i en contra de la supervisió de l'activitat dels tribunals per part de l'ombudsman; el mandat de l'ombudsman en l'àmbit de la mala administració, l'estat de dret i els drets

humans; i l'acceptació de les recomanacions de l'ombudsman per part de l'Administració.

3. Contribució a la consulta pública sobre la creació de l'Agència Europea de Drets Fonamentals

La Comissió Europea va publicar a l'octubre una comunicació mitjançant la qual es va obrir un període de consulta pública sobre qüestions relatives a l'establiment de l'Agència Europea de Drets Fonamentals, la creació de la qual va ser decidida pel Consell Europeu el desembre de 2003.

L'any 2005 la Comissió presentarà una proposta per a la regulació de l'Agència basada en les contribucions fetes per les institucions i organitzacions que han participat en la consulta.

El Síndic va prendre part en la consulta trametent un informe a la Comissió amb diverses consideracions respecte al mandat, les àrees d'atenció material i geogràfica, les tasques i l'estructura de l'Agència, així com també els mecanismes de diàleg amb la societat civil i la cooperació amb altres institucions de drets humans. L'informe es pot consultar a la web del Síndic, a l'apartat de Drets Humans.

La creació de l'Agència Europea de Drets Fonamentals implica un reforç important al sistema de protecció dels drets fonamentals a l'àmbit de la Unió Europea, àmbit que, amb la progressiva incorporació de nous països i l'extensió del dret comunitari a nous sectors, és cada cop més extens i, en conseqüència, afecta un nombre més gran de persones i situacions.

Tanmateix, atesa l'existència de diverses institucions de protecció dels drets fonamentals tant a nivell internacional com a nivell dels estats membres, cal definir les competències i tasques de l'Agència de manera que no tan sols no dupliqui la feina d'altres institucions, sinó que també aportï un valor afegit al sistema ja existent. En qualsevol cas, la cooperació de l'Agència amb altres institucions de drets humans serà imprescindible.

En aquest sentit, destaquem la necessitat i la utilitat de col·laborar amb les institucions d'ombudsman dels estats membres, tant de naturalesa estatal com regional i local. I això perquè l'aplicació de nombrosos aspectes de la legislació comunitària és responsabilitat de les administracions nacionals, regionals o locals dels estats membres. Un simple criteri d'eficiència fa aconsellable que l'Agència sol·liciti informació sobre la legislació i pràctica d'un Estat membre a la institució d'ombudsman que per àmbit geogràfic o material millor pot conèixer el tema, sens perjudici, per descomptat, que l'Agència pugui aconseguir les dades d'altres fonts pròpies o alienes.

La col·laboració entre l'Agència i les institucions d'ombudsman o similars dels estats membres podria organitzar-se a través d'una xarxa d'institucions d'ombudsman coordinada pel Defensor del Poble Europeu. Per agilitar la interlocució entre l'Agència i les nombroses institucions d'ombudsman del territori de la Unió Europea es podrien signar convenis de col·laboració entre l'Agència i les xarxes institucionalitzades d'ombudsman regionals de cada Estat membre; i entre l'Agència i les xarxes institucionalitzades d'ombudsman locals de cada Estat membre.

2. ACTIVITATS DE DIFUSIÓ DE LA TASCA DEL SÍNDIC DE GREUGES

2.1. Curs sobre el Síndic de Greuges de Catalunya a la UAB

L'any 2004 s'ha portat a terme la segona edició del curs sobre el Síndic de Greuges de Catalunya a la Universitat Autònoma de Barcelona. L'objectiu del curs encaixa dins del general de difusió de la tasca desenvolupada pel Síndic, d'apropament al món acadèmic i d'estudi i investigació de la institució en l'àmbit universitari.

La valoració positiva de la primera edició del curs ha fet que aquesta segona fos oberta a tots els alumnes de la Universitat Autònoma de Barcelona i no solament als alumnes de la Facultat de Dret, com s'havia fet el curs anterior.

Aquesta edició va mantenir la configuració de crèdit de lliure elecció, distribuït en 16 sessions. Hi participaren professionals diversos, essencialment, professors de la Universitat Autònoma de Barcelona i personal de l'equip del Síndic. La visió diferent i complementària del coneixement que aquestes persones poden tenir permet facilitar als alumnes una visió teòrica i també pràctica de la temàtica que s'explica.

2.2. Cicle de jornades commemoratives del 20è aniversari de la Llei del Síndic de Greuges

El Síndic de Greuges i el Parlament de Catalunya van inaugurar un cicle de jornades amb motiu del 20è aniversari la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges, aprovada en compliment del mandat previst a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

L'acte d'inauguració, el dia 13 de desembre al Palau del Parlament, va comptar amb la participació del president del Parlament de Catalunya, Ernest Benach, i el Síndic de Greuges de Catalunya, Rafael Ribó. En el decurs de l'acte, l'expresident de la Generalitat de Catalunya, Jordi Pujol, va pronunciar la conferència "El Síndic de Greuges i la defensa dels drets en l'autogovern de Catalunya". En aquesta jornada es va valorar la repercussió del Síndic de Greuges en la defensa dels drets a Catalunya i en l'exercici de l'autogovern durant aquest període, i al mateix temps es va voler homenatjar els titulars anteriors de la Institució en reconeixement de la tasca realitzada.

El cicle es completarà, l'any 2005, amb dues jornades que es dedicaran respectivament a l'anàlisi i estudi dels problemes i reptes actuals de l'ombudsman i la seva tasca de protecció dels drets i, per últim, els diversos models existents arreu d'Europa.

La segona jornada se centrarà en l'anàlisi de diversos problemes emergents en les societats actuals i les vies d'intervenció de les institucions d'ombudsman per a vetllar pel respecte d'aquests drets de les persones. S'ha considerat convenient centrar-se en els problemes "nous", entenent per aquests aquells que, independentment de quan es van palesar públicament, en l'actualitat s'han transformat en problemes que, ja sigui per la seva gravetat, pel volum de persones afectades o per la consciència social adquirida enfront sobre aquests, s'han convertit en aspectes que han de ser abordats de manera preferent per les institucions d'ombudsman.

Així, a reserva que pugui haver alguna adaptació final en el programa de les jornades, es pretén abordar la problemàtica dels nouvinguts o la gent gran i el paper de l'ombudsman en la defensa dels seus drets. També des d'aquesta perspectiva es reflexionarà sobre situacions de discriminació envers a col·lectius homosexuals o la discriminació de gènere. D'altra banda, s'abordaran problemàtiques que, a diferència de les anteriors, afecten per igual el conjunt de les persones independentment de la seva condició, i que s'estan convertint en els principals problemes que arriben a la institució com ara les garanties dels drets dels ciutadans davant de la privatització dels serveis públics o la contaminació acústica en les grans ciutats.

La tercera jornada tindrà caràcter internacional i versarà sobre l'expansió de la institució de l'ombudsman i els diferents models d'actuació. En aquesta es reflexionarà sobre els diversos models d'ombudsman des de la perspectiva de la seva actuació, repassant les institucions que se centren en l'exclusiva garantia del sotmetiment de l'Administració al principi de legalitat, a aquelles que són controladores universals de l'actuació de l'Administració, passant pels supòsits en què, com l'ombudsman suec, arriba al control de les resolucions judicials. També serà objecte d'estudi els diferents àmbits d'actuació de l'ombudsman: supranacional, estatal, regional i local. Finalment, la jornada abordarà la funció de l'ombudsman en la tasca de difusió de la funció de defensa dels drets en països amb i en tasca de cooperació internacional.

2.3. La Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania

La Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania, es va crear sota els auspicis de la Universitat de Girona, el Bisbat de Girona i el Síndic de Greuges de Catalunya, i les seves activitats han estat durant aquest any 2004 han estat les següents:

- Congrés Català sobre la Immigració, organitzat per la UGT-AMIC, a Reus el 17 i 18 d'abril. Presentació de la ponència "Cap a un marc jurídic estable en matèria d'immigració a Espanya". Pot trobar-se el

text d'aquesta ponència a la web de la càtedra, <http://web.udg.es/cidc/>

- Col.laboració amb la Unitat de Promoció i Desenvolupament de l'Ajuntament de Girona en l'elaboració d'un estudi sobre la problemàtica social i laboral dels immigrants a les comarques gironines "Aproximació a les condicions de treball i de vida de la població immigrada no comunitària a la demarcació de Girona". El treball es va publicar el maig de 2004.
- El 2 de juny el director de la Càtedra, el Sr. Eduardo Rojo, va presentar la ponència "Una nova realitat social: Immigració i drets humans" en les jornades "Immigració i àmbit judicial", organitzades pel Centre Jurídic de la Generalitat de Catalunya i el Consejo General del Poder Judicial.
- Participació en el III Simposi "Les actuacions públiques en l'àmbit de la immigració", de l'Observatori de l'Evolució de les Institucions (OBSEI) de la Universitat Pompeu Fabra, els dies 7 i 8 de juny.
- El director de la Càtedra ha participat en els grups de treball del "Consenso Social sobre Inmigración. Propuesta para impulsar un consenso social sobre inmigración", promogut per CEAR i Caritas Espanyola, concretament en el grup "Economía y empleo".
- Participació de la Càtedra en el Congrés Mundial sobre Inmigració que va tenir lloc a Barcelona, el mes de setembre, en el marc del Fòrum Barcelona 2004. Participació com a entitat col.laboradora i amb la presència de membres del consell Científic i de professorat col.laborador de la Càtedra en les sessions de treball.
- Participació de la Càtedra en el Congrés de l'Associació Espanyola-canadenca que va tenir lloc a Girona el mes d'octubre.
- Participació de la Càtedra en el IV Congrés Espanyol d'Immigració que va tenir lloc a Girona el mes de novembre, del qual el director de la Càtedra forma part del Comité Científic.

3. ASPECTES ORGANITZATIUS I CONVENIS

1. Organització

A. Novetats destacades en l'estructura de la institució

De l'organització de la institució volem destacar algunes novetats derivades del canvi del titular, si bé alguns canvis resten pendents d'execució quan es doni solució a les mancances de mitjans materials i, molt especialment, de localització de la institució, atesa la situació d'estretor en la que es troben les persones que treballen en aquesta Institució.

El canvi més important introduït l'any 2004 pel que fa a l'estructura organitzativa de la institució ha estat la creació de la figura dels coordinadors d'àrea. Aquesta figura comporta dividir les diferents àrees d'actuació de la institució, ja sigui relacionades directament amb la tramitació de queixes i expedients d'ofici o de relació amb els ciutadans i altres institucions, en quatre grans blocs, de manera que el coordinador és el responsable de l'impuls i realització de les tasques de cadascuna d'aquestes activitats.

Les coordinacions són les següents:

L'àrea de *Salut i Afers Socials* inclou els àmbits materials següents: sanitat, consum, serveis socials, treball i pensions.

L'àrea de *Seguretat Pública* inclou els àmbits materials següents: institucions penitenciàries, seguretat pública, Administració de justícia i afers religiosos.

L'àrea de *Relacions Socials i Institucionals* inclou els àmbits materials d'ordenació del territori (formada per les subàrees de medi ambient, urbanisme i habitatge), fiscal-tributari, universitats i cultura. Aquesta coordinació també inclou aspectes com ara les relacions amb els diversos ens i organismes socials i institucionals, i l'atenció al ciutadà.

L'àrea d'*Estudis i Relacions amb el Parlament* inclou l'àrea d'Administració general (formada per les subàrees de procediment administratiu, funció pública, responsabilitat patrimonial i altres aspectes del funcionament de les Administracions públiques) i la participació en assumptes públics. També inclou aspectes com ara les relacions amb el Parlament i la l'activitat d'estudi i documentació de la institució.

L'any 2005 es crearan nous càrrecs, que afectaran l'organització de la Institució.

Així, un altre canvi remarcable és la creació del

càrrec de director de comunicació, amb la intenció de reforçar i impulsar de forma prioritària el coneixement del Síndic per part del ciutadà i la seva accessibilitat.

Finalment, també s'ha de deixar constància de la creació del càrrec de cap de protocol i de secretaria del Síndic i de cap de relacions externes i cooperació, en aquest darrer cas amb la finalitat de continuar i impulsar les tasques de projecció exterior de la institució i de suport als projectes internacionals de cooperació.

Aquests canvis queden reflectits en l'organigrama que s'inclou al final d'aquest apartat.

B. Òrgans consultius i d'assessorament

L'any 2004 s'han creat dos òrgans consultius, nascuts amb la finalitat de millorar la tasca del Síndic de Greuges.

Consell social

Definició i objectius

El Consell Social és un organisme de consulta i proposta. Es crea amb la finalitat de tenir un contacte directe amb la realitat social, des de la percepció d'aquelles persones amb contrastada experiència per raó del seu treball en entitats de base i treball en xarxa, en els àmbits de major vulnerabilitat dels drets.

Funcions

Al Consell Social li correspon, entre altres, formular:

- propostes de correcció de determinades pràctiques administratives;
- recomanacions sobre polítiques preventives;
- criteris bàsics de noves propostes normatives;
- pautes d'actuació del Síndic de Greuges pel que fa a la defensa dels drets individuals i col·lectius de les persones que s'integren en els col·lectius més vulnerables.

Composició i funcionament

El Consell Social es troba adscrit funcionalment a la coordinació de relacions institucionals i socials, i disposa d'un pressupost de 18.000 € anuals.

En formen part, a títol personal, persones de contrastada experiència, que treballen en entitats de reconeguda solvència en els àmbits d'aquells drets socials a protegir, sens perjudici de convidar a participar en les reunions terceres persones quan la temàtica a abordar ho faci aconsellable.

Consell d'experts

Definició i objectius

El Comitè d'Experts és entès com un organisme de consulta i proposta. Es crea amb la finalitat de tenir contacte directe amb persones expertes coneixedores de determinades àrees de la realitat social i del funcionament de l'Administració pública.

Funcions

Al Consell d'Experts li correspon, entre altres, les funcions de:

- assessorar sobre les directrius generals de l'actuació del Síndic de Greuges en defensa dels drets en la millora de l'actuació administrativa.
- orientar i assessorar el Síndic de Greuges en l'elaboració de l'informe anual com a eina fonamental de denúncia i reflexió sobre la situació dels drets a

Catalunya, i també proposar l'elaboració d'informes monogràfics.

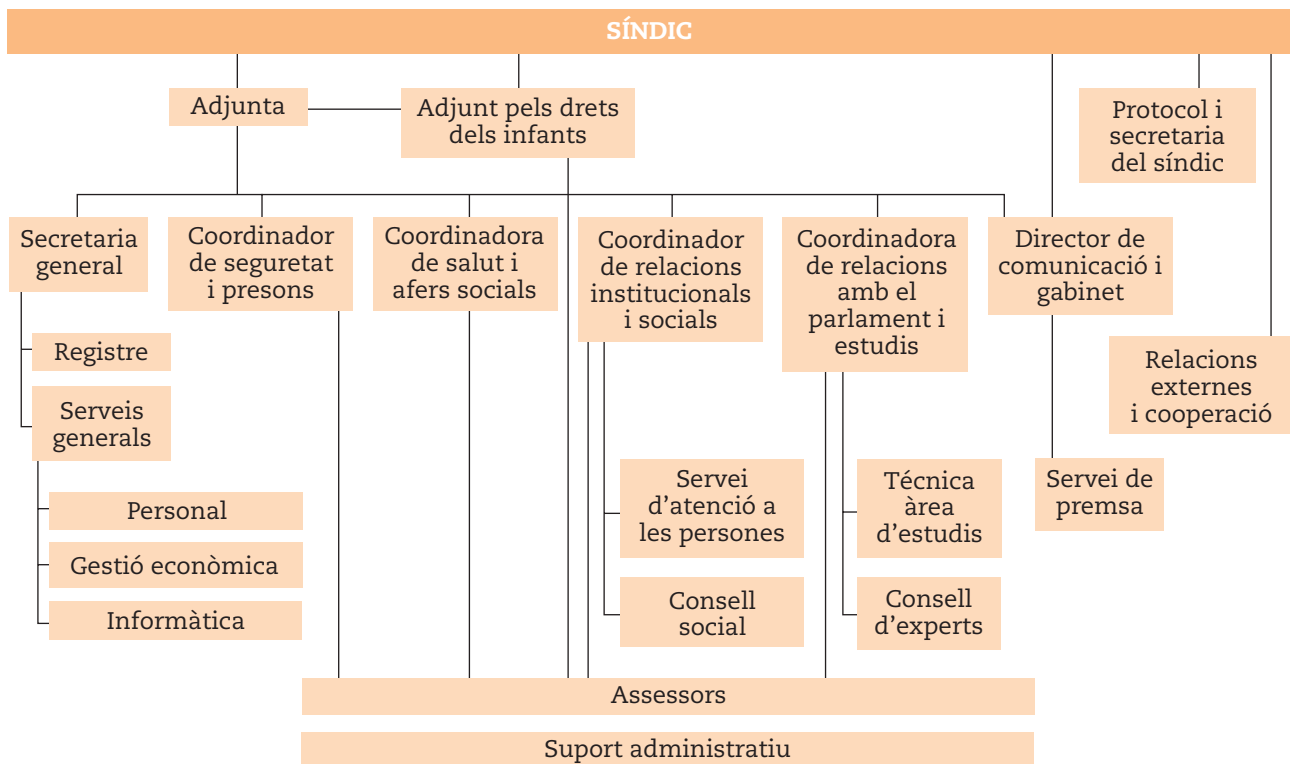
- elaborar informes i estudis en les matèries de competència del Síndic en relació amb les seves funcions.
- formular propostes de millora del coneixement del Síndic de Greuges a la societat.

Composició i funcionament

El Consell es troba adscrit funcionalment a la coordinació d'estudis i relacions amb el Parlament, i disposa d'un pressupost de 18.000 € anuals.

En formen part, a títol personal, persones de contrastada experiència en l'estudi i coneixement dels drets fonamentals, les polítiques públiques i l'Administració així com també en els diferents sectors en què incideix l'actuació administrativa i els serveis públics, sens perjudici de convidar a participar en les reunions terceres persones quan la temàtica a abordar ho faci aconsellable.

Organigrama de la institució



2. Convenis

A. Convenis per a la formació de personal i de cooperació educativa

Conveni amb el Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya per a la realització de pràctiques dels alumnes de les escoles de pràctica jurídica

En aquest sisena edició del Conveni, hem comptat amb la col·laboració de dos alumnes, David Cano i Jiménez, de l'Escola de Pràctica Jurídica del Col·legi d'Advocats de Granollers, i Sònia Bascuñana i Fernández, de l'Escola de Pràctica Jurídica del Col·legi d'Advocats de Barcelona.

Fins l'any 2004, els becaris s'havien adscrit únicament al Servei d'Informació al Ciutadà, i col·laboraven amb els assessors de la institució que atenen el ciutadà quan s'adreça a la institució.

Enguany s'ha modificat el conveni per ampliar les funcions a què es podien adscriure els becaris del Consell, de manera que també puguin tenir participació en les tasques de tramitació de queixes, d'estudi i documentació de la institució.

Universitat Pompeu Fabra. Màster en Dret Públic i Organització Administrativa i Màster en Dret del Territori, Urbanístic i del Medi

De febrer a juliol de 2004, Elena González Aguilera i Aida Folqué Llanas, llicenciades en Dret, han realitzat pràctiques en la nostra Institució, sota la direcció de dos tutors, assessors del Síndic. Les pràctiques han consistit en la tramitació d'expedients de queixa en els àmbits de medi ambient i d'Administració local, concretament amb la valoració de l'admissibilitat o no de les queixes i l'elaboració de les peticions d'informe a les administracions afectades.

Universitat de Barcelona. Pràcticum III de la Facultat de Dret

Durant els mesos de maig i juny, Anna Serra Mejón, alumna de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, ha realitzat pràctiques en la nostra Institució, sota la tutoria d'un assessor del Síndic. Les seves funcions han estat de recerca de normativa i jurisprudència en l'àmbit de consum i en l'estudi d'algunes queixes en aquest mateix àmbit.

Conveni de col·laboració amb l'Institut de Drets Humans de Catalunya

L'Institut de Drets Humans de Catalunya és una institució que té com a objectiu la difusió dels drets polítics, econòmics, socials i culturals, amb la qual el Síndic de Greuges de Catalunya, molt especialment, en el Curs de Drets Humans que aquest Institut organitza i que l'any 2003 arribava a la seva vint-i-una edició.

Amb la voluntat de reforçar aquesta col·laboració, es va signar un conveni amb la voluntat de promoure l'assistència i participació en el Curs de Drets Humans i crear una beca per a un alumne en pràctiques durant tres mesos a la nostra Institució.

En aquest marc, des d'octubre de 2003 fins al gener de 2004, Elena Torner Díez ha realitzat un treball de recerca en l'àmbit dels serveis socials, consistent en l'estudi de les recomanacions del Síndic en aquests darrers anys en relació amb els continguts dels diferents instruments de reconeixement de drets socials subscrits per Espanya.

B. Convenis d'assessorament

Conveni de col·laboració amb el Col·legi i l'Associació d'Enginyers Industrials de Catalunya

L'any 1996 es va subscriure amb el Col·legi i l'Associació d'Enginyers Industrials de Catalunya un conveni de col·laboració per a la realització d'informes pericials i estudis tècnics en l'àmbit professional de l'enginyeria, que facilitin la funció investigadora del Síndic de Greuges en aquelles matèries relacionades amb el medi ambient i les activitats classificades que requereixen d'uns coneixements especialitzats.

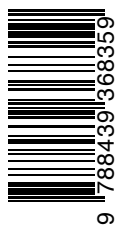
La col·laboració establerta mitjançant aquest Conveni es presta des de llavors i fins avui amb la freqüència que el Síndic la demana i amb l'atenció i dedicació requerides. Són uns quants els professionals que, designats pel Col·legi, han actuat en el curs de la investigació de queixes facilitant la resolució del Síndic.

Conveni de col·laboració amb l'Organització Nacional de Cecs Espanyols (ONCE)

El Síndic té subscrit un conveni amb la ONCE en què s'assumeixen compromisos d'informació mútua d'ambdues institucions, i en el qual l'Organització de Cecs Espanyols es compromet a dur a terme accions informatives i formatives dirigides al personal del Síndic a fi que aquests adquireixin els coneixements necessaris per poder atendre persones amb disminucions visuals. ■

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES



Síndic de Greuges de Catalunya
Josep Anselm Clavé, 31
08002 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.org
www.sindic.org

