

Es para mí un gran honor y al mismo tiempo una gran responsabilidad presentar ante el Parlamento de Catalunya el informe del Síndic de Greuges del año 2004. Lo hago con la conciencia que este documento refleja un año de transición entre la tarea desarrollada por mi antecesor, Anton Cañellas, y por mí mismo a partir del día 1 de julio, cuando me eligió aquella Cámara.

Desde el principio quiero subrayar que este trabajo tiene detrás el mérito de un conjunto de profesionales responsables, a todos los niveles, de las actividades del Síndic. Tengo que decir que he encontrado a un conjunto de personas de valía y dedicación, y que estoy orgulloso de las incorporaciones, de las personas que han aceptado formar parte de mi equipo, desde la adjunta y el adjunto para los derechos de los menores, hasta el resto de la actual dirección. Creo que todo eso redundará en beneficio de la defensa y mejora de los derechos de las personas en Catalunya.

A pesar de ser una etapa del Síndic de trámite sobre dos titulares, me gustaría indicar que en estos primeros seis meses bajo mi responsabilidad empiezo a aplicar las líneas de actuación para este periodo de mandato expuestas en mi comparecencia parlamentaria del mes de septiembre de 2004. La primera de ellas era hacer más próxima y conocida a la institución, con el objeto de mejorar la tarea de defensa de los derechos que me ha sido encomendada. Con esta finalidad he incorporado la figura del Director de Comunicación. También, hemos dado los primeros pasos para ampliar y profundizar en el campo de los derechos, un ejemplo de los cuales es el estudio iniciado para explorar las posibilidades de intervenir en los servicios de interés general prestados por operadores privados. Hemos iniciado un nuevo diálogo con las administraciones para que entiendan que hay que escuchar más, dar respuestas más transparentes y con mayor celeridad, y para que vean

en el Síndic a un colaborador. Hemos propuesto al Parlamento, especialmente a las diputadas y diputados de la Comisión del Síndic, que se corresponsabilicen más activamente con nuestra tarea y que, por ejemplo, nos ayuden en el seguimiento y control de cumplimiento de las resoluciones formuladas con el fin de mejorar a las administraciones en Catalunya y la garantía de los derechos de las personas. Además, hemos empezado las reformas de modernización y fortalecimiento de los servicios del Síndic, tarea para la cual hemos pedido más medios, si bien estamos a la espera de conseguir un espacio mayor para la atención a las personas.

Acto seguido, en el preámbulo de este Informe, se explican los contenidos y los cambios sistemáticos que hemos hecho para su elaboración y presentación a fin que los que lo consulten puedan conocer mejor la tarea del Síndic si les es de mayor utilidad para sus funciones. Pero querría señalar como uno de los temas primordiales presente en todo el Informe -y que a buen seguro inspirará el trabajo del Síndic durante los próximos años-, el afán de contribuir a reforzar el derecho de las personas y de un país, como el nuestro, a una Buena Administración. Éste es un derecho recogido en el Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa, votado hace muy poco positivamente en referéndum por el cuerpo electoral del Estado español. Querríamos que las exigencias de información, participación, transparencia, buena gestión y responsabilidad delante de los ciudadanos estuvieran cada vez más presentes en nuestras administraciones. Por eso, el Síndic se compromete a ser uno más en el esfuerzo colectivo para hacer de nuestro sistema democrático un marco de convivencia y bienestar para todo el mundo.

Rafael Ribó
Síndic de Greuges de Catalunya

ÍNDICE GENERAL

PRIMERA PARTE	8
I. PREÁMBULO	9
1. Introducción	10
2. Estructura y contenido del informe anual	10
3. Actuaciones destacadas de defensa de los derechos	11
1. Colectivos con especial necesidad de protección	11
2. Derechos sociales y principios rectores de la actuación de los poderes públicos	18
3. Otros derechos constitucionales y estatutarios	21
4. Desplazamientos por el territorio	22
5. Datos destacados del año 2004	22
6. Otras actividades de la institución	23
7. Algunos aspectos organizativos a destacar	24
II. ACTIVIDADES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS POR MATERIAS	27
1. LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN POR ÁREAS	28
1. ADMINISTRACIÓN GENERAL	29
1.1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	30
1. Introducción	30
2. Nuevas tecnologías en la actividad administrativa	31
3. El acceso a la información administrativa	33
4. El acceso a la información administrativa en un procedimiento sancionador	35
5. La firmeza en vía administrativa de las sanciones de tráfico	36
6. La reiteración de notificaciones de provisión de apremio	37
7. Algunas consideraciones en materia de subvenciones	37
1.2. FUNCIÓN PÚBLICA	40
1. Introducción	40
2. El acceso a la función pública	42
3. El derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral	47
4. El acoso moral o psicológico en el trabajo	48
1.3. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	51
1. Introducción	51
2. Contratación administrativa	51
1.4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	54
1. Reclamaciones por daños sufridos en instalaciones municipales	54
2. Expropiación forzosa	55

1.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	57
1. Introducción	57
2. Derecho de acceso a la información municipal	58
3. Obstáculos al derecho de participación en los medios de comunicación municipales	59
4. Importes de las retribuciones e indemnizaciones de los cargos electivos municipales	60
5. Cuestiones electorales	60
2. CONSUMO	66
1. Introducción	67
2. Los teléfonos de información 012 de la Generalitat de Catalunya y 010 del Ayuntamiento de Barcelona. Valoración de su contenido y coste	68
3. Calidad del suministro eléctrico	71
4. Regulación del servicio municipal de suministro de agua a domicilio	75
3. INMIGRACIÓN	78
1. Introducción	79
2. Disfunciones en la gestión de los expedientes en materia de extranjería	80
3. Algunas alternativas al proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social	83
4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	87
4.1. VIVIENDA	88
1. Introducción	88
2. El acceso a la vivienda	89
3. Conservación de viviendas	94
4.2. URBANISMO	96
1. Introducción	96
2. La incidencia de la falta de actuación planificadora de la administración en el patrimonio de los administrados	96
3. La gestión urbanística	100
4. Disciplina urbanística	101
4.3. MEDIO AMBIENTE	104
1. Introducción	104
2. La protección contra la contaminación acústica	104
3. Adecuación de las actividades industriales y comerciales a la nueva normativa en materia de medio ambiente	106
4. Sobre olores y hedores	108
5. De la protección de los derechos de las personas ante las molestias causadas por los animales	112
6. Maltrato a los animales	112
5. SANIDAD	115
1. Introducción	117
2. Derecho a las prestaciones del sistema sanitario. Universalización de la asistencia sanitaria	118
3. Listas de espera y atención médica privada. Reintegro de gastos	122

4. Drogodependencias	122
5. Salud pública y tabaco	123
6. Derechos en relación con la salud y la asistencia sanitaria	123
7. Responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración sanitaria	125
8. Reforma de la atención primaria de la salud	126
9. Síndrome de la fatiga crónica y fibromiálgia	128
10. Salud mental. Propuesta de modificación legal y presunto restricción de derechos del enfermo	129
6. SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA	132
6.1. FUERZAS DE SEGURIDAD	134
1. Introducción	134
2. La proporcionalidad en la actuación de fuerzas de seguridad	134
6.2. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	136
1. Introducción	136
2. Lentitud judicial	137
3. Colegios profesionales	139
6.3. SERVICIOS PENITENCIARIOS	141
1. Introducción	141
2. Masificación	142
3. Trabajo formativo	147
4. Preparación de la vida en libertad	148
5. Funcionarios	148
6. Internos	149
7. Atención sanitaria a los internos	149
7. SERVICIOS SOCIALES	151
1. Introducción	152
2. Gente mayor: Servicios y recursos	153
3. Discapacidades	154
4. Situaciones de pobreza	157
ESTUDIO MONOGRÁFICO: LOS MALTRATOS A LA GENTE MAYOR	158
1. Introducción	158
2. Definiciones de maltrato a la gente mayor	159
3. Factores de riesgo del maltrato	160
4. La protección jurídica en el maltrato	162
5. Valoración final	164
8. TRABAJO Y PENSIONES	166
8.1. TRABAJO Y PENSIONES	168
1. Introducción	168
2. Limitaciones del derecho al trabajo, prestaciones sociales y prejubilación	169
3. Personas con dificultades de inserción laboral y empresas de inserción sociolaboral	171
4. Trabajo y conciliación con vida familiar	173
5. Riesgos psicosociales. Acoso moral y derechos fundamentales	173

8.2. SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES ESPECIALES	175
1. Introducción	175
2. Las escasas pensiones de viudedad. Vínculo matrimonial y amas de casa	176
3. Las dificultades en el acceso a las prestaciones	179
4. Pensiones especiales de amnistía	181
9. TRIBUTARIO	183
1. Introducción	183
2. La fiscalidad de los residuos sólidos urbanos	185
3. Vigencia actual del Impuesto sobre sucesiones y donaciones	188
4. El recargo sobre el impuesto de bienes inmuebles, una de las formas de financiación de la Entidad Metropolitana del Transporte, cuestionado por los ciudadanos	190
10. UNIVERSIDADES, NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA Y CULTURA	193
10.1. UNIVERSIDADES	194
1. Introducción	194
2. El acceso a la Universidad	194
3. El coste de los estudios universitarios	196
10.2. NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA	200
1. Introducción	200
2. La lengua utilizada en los asentamientos de los Registros Civiles en Catalunya	201
3. El uso del catalán en los juzgados	203
4. El uso del catalán en las empresas prestamistas de servicios públicos	204
5. El catalán en la Administración Periférica del Estado. La Agencia Estatal de Administración Tributaria	204
11. NIÑOS Y ADOLESCENTES	208
1. Introducción	209
1.1. Niños y adultos como promotores de quejas	186
1.2. Cuestiones previas	186
1.3. Nuevas y viejas insuficiencias	187
2. Intervenciones a nivel de la infancia durante el año 2004	211
2.1. Derecho efectivo a la educación y la igualdad de oportunidades	188
2.2. Niños y adolescentes desamparados	197
2.3. Infancia y conflictos en el grupo familiar	204
2.4. Transgresiones, confrontaciones y violencias en contextos adolescentes y jóvenes	207
3. Nuevas realidades y complejidades que afectan a la infancia: televisión y nuevas tecnologías	235
2. LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN EN CIFRAS	237
Introducción	238
1. Datos generales de las actuaciones registradas en el 2004	239
2. Características de los expedientes	239
3. El Servicio de Información al Ciudadano (SIC)	241

3. ADMINISTRACIONES QUE NO HAN COLABORADO CON EL SÍNDIC DE GREUGES	282
Introducción	283
1. Expedientes archivados por falta de respuesta a las peticiones de información	285
2. Expedientes archivados por respuesta insuficiente, que no ha sido completada	288
3. Expedientes archivados como no aceptados de forma presunta, debido a la falta de respuesta a las consideraciones del Síndic	289

III. VISITAS A DIFERENTES PARTES DEL TERRITORIO	294
--------------------------------------------------------	------------

IV. ACTIVIDADES DE RELACIÓN CON EL PARLAMENTO	299
------------------------------------------------------	------------

1. Presentación de informes extraordinarios	300
2. Presentación del Informe Anual	300
3. Comparecencias informativas del Síndic de Greuges ante la Comisión de relaciones con el Síndic de Greuges del Parlamento de Catalunya	300

SEGUNDA PARTE	302
----------------------	------------

OTRAS ACTIVIDADES, ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y CONVENIOS	302
--------------------------------------------------------------	------------

1. RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES	303
A. Relaciones con otros Ombudsman	303
B. Relaciones de cooperación	310
2. TAREAS DE DIFUSIÓN DE LA TAREA DEL SÍNDIC O LA DEFENSA DE LOS DERECHOS	319
3. ORGANIZACIÓN Y CONVENIOS	322

P PRIMERA PARTE

I. PREÁMBULO

II. ACTIVIDADES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS POR ÁREAS MATERIALES

1. La actividad de la Institución por áreas
2. La actividad de la Institución en cifras
3. Lista de administraciones no colaboradoras

III. VISITAS A DIFERENTES PARTES DEL TERRITORIO

IV. ACTIVIDADES DE RELACIÓN CON EL PARLAMENTO

- Presentación de informes extraordinarios
- Comparecencias

I. PREÁMBULO

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL INFORME ANUAL**
- 3. ACTUACIONES DESTACADAS EN DEFENSA DE LOS DERECHOS**
 1. Colectivos con especial necesidad de protección
 2. Derechos sociales y principios rectores de la actuación de los poderes públicos
 3. Otros derechos constitucionales y estatutarios
- 4. DATOS DESTACADOS DEL AÑO 2004**
- 5. DESPLAZAMIENTOS POR EL TERRITORIO**
- 6. OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN**
- 7. ÓRGANOS CONSULTIVOS Y ASESORES DEL SÍNDIC DE GREUGES**

1. INTRODUCCIÓN

El informe anual que presenta el Síndic de Greuges de Catalunya refleja la actividad de la institución durante el año 2004. Éste ha estado un año de cambio en el titular de la institución. El señor Anton Cañellas finalizó su mandato el mes de febrero de 2004, y continuó en funciones hasta el 30 de junio, cuando el señor Rafael Ribó se convirtió en el nuevo Síndic de Greuges de Catalunya el 1 de julio. Eso ha significado que durante los seis primeros meses del año 2004, la institución estuvo dirigida por el Síndic Anton Cañellas, y los seis restantes por el Síndic Rafael Ribó.

Por esta razón, podríamos decir que si el año 2004 es un año de transición, el informe anual también está marcado por esta circunstancia. Es decir, partimos de una realidad y forma de actuación consolidada, pero se introducen ya algunos cambios en la estructura y el contenido del informe.

En los apartados siguientes explicaremos, en primer lugar, de forma sucinta, esta nueva estructura. En segundo lugar, daremos cuenta de las actuaciones más relevantes del año 2004 en relación con los derechos de los ciudadanos. Finalmente, en un tercer apartado, destacaremos aquellas actuaciones de relevancia llevadas a cabo por la institución no directamente vinculadas a la tramitación de quejas.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL INFORME ANUAL

En cuanto a su contenido el informe responde a aquello exigido por el artículo 30 de la Ley del Síndic de Greuges, es decir, informa del número, contenido de las quejas y actuaciones de oficio y la actividad desplegada por la institución. Además, también da conocimiento de otras actividades que la práctica de los diversos años de la institución ha ido consolidando y que, si bien no están directamente conectadas con la resolución de quejas de los

ciudadanos, si que, de forma más o menos directa, pueden contribuir a la mejora de los derechos de los ciudadanos en sentido general.

Con respecto a su estructura, el informe se divide en dos partes y un anexo.

La *primera parte* recoge toda la explicación de la actividad desplegada por la institución a partir de las quejas presentadas o las actuaciones de oficio iniciadas por el propio Síndic de Greuges, así como de la respuesta obtenida de la Administración afectada y las resoluciones emitidas por la institución. Esta explicación se divide en las áreas materiales en qué funcionalmente la institución distribuye su tarea diaria, sin perjuicio de la transversalidad de éstas y la cooperación y coordinación interna que comportan.

Como cambio más relevante en relación con los informes de ejercicios anteriores, este año no se hace una explicación detallada de quejas concretas, sino que en cada área se deducen y sintetizan los problemas planteados por las diferentes personas que se han dirigido al Síndic de Greuges o las actuaciones que ha iniciado de oficio. Por lo tanto, éste sería el núcleo del informe, la explicación de la actividad de la institución en qué se recogen los problemas más importantes que se han producido en el funcionamiento de las administraciones públicas, las sugerencias y recomendaciones efectuadas por el Síndic de Greuges y la aceptación o no por parte de las administraciones implicadas. Esta información se ha acompañado de citas de expedientes de quejas y actuaciones de oficio de la institución, que ilustran y ejemplarizan la temática planteada. Estos expedientes pueden consultarse en el CD-ROM que acompaña a este informe si han dado lugar a resolución del Síndic, CD-ROM que recoge la base de datos de todas las resoluciones de la institución.

También se añade una estadística específica de cada área material, en la que se da cuenta del número de quejas, consultas y actuaciones de oficio registradas en el año 2004, de los expedientes finalizados y del

grado de aceptación de las consideraciones del Síndic.

Este primer apartado incluye también el comentario y la explicación de las visitas a diferentes partes del territorio. Asimismo, se recoge la relación de aquellas administraciones que, con mayor o menor grado, han incumplido el mandato legal de dar respuesta a los requerimientos del Síndic de Greuges.

Finalmente, se hace referencia a las relaciones con el Parlamento. El Síndic ha informado ordinariamente de su actuación a través de comparecencias en la Comisión de relaciones con el Síndic de Greuges, o a través de la presentación de informes extraordinarios, información que ya ha sido presentada a la Cámara.

La *segunda parte* del informe recoge otro tipo de actuaciones independientes no conectadas directamente con la resolución de quejas o expedientes de oficio. Así, se incluyen las relaciones del Síndic de Greuges con otras instituciones, la actividad de cooperación y las actividades de difusión de la institución. Finalmente, esta segunda parte también incluye una explicación de la organización de la Institución, haciendo especial referencia a los cambios introducidos.

3. ACTUACIONES DESTACADAS EN DEFENSA DE LOS DERECHOS

El Síndic de Greuges lleva a cabo sus actuaciones de defensa de derechos mayoritariamente a partir de la resolución de quejas presentadas por los ciudadanos. Ahora bien, si conoce la existencia de situaciones en las cuales pueda darse una vulneración de un derecho, actúa de oficio, conforme a su Ley. Estas actuaciones de oficio, como se desprende de la estadística, son cuantitativamente muy inferiores a las quejas, si bien se pretende incrementar el número con el fin de abordar los problemas de colectivos desfavorecidos, es decir, sectores de la población que requieren una atención prioritaria pero que no se

acercan a la institución. Así pues, el año 2004 se ha incrementado el número de actuaciones de oficio y la pretensión es reforzarlas en los próximos años. Lo mismo puede decirse de la función de promoción normativa del Síndic de Greuges, con la cual la incidencia de la institución en la protección de los derechos pasa del general al particular, que se pretende potenciar, y que también se ha incrementado su uso durante el año 2004. Hechas estas consideraciones de carácter general, pasamos a destacar algunas de las actuaciones del Síndic de Greuges en defensa de los derechos de las personas.

1. COLECTIVOS CON ESPECIAL NECESIDAD DE PROTECCIÓN

▪ Colectivos desfavorecidos y servicios sociales

Hay ciertos colectivos especialmente necesitados que requieren de forma prioritaria acceder a los servicios sociales: la gente mayor, el colectivo de discapacidades y las personas en situación de pobreza extrema.

Un elemento común en muchas situaciones que nos llegan es la escasez de recursos y las limitaciones presupuestarias, que condicionan directamente un sistema de servicios sociales en fase de reorganización y diseño, materializados en una próxima ley de servicios sociales. En la medida en que no se finaliza este proceso, el Síndic entiende que hay que articular medidas provisionales que permitan paliar las situaciones más extremas con el máximo de celeridad y eficacia posible.

El colectivo de gente mayor nos presenta, en un número elevado de quejas, situaciones relativas a carencia de plazas, ya sea de servicio de atención domiciliaria, de centro de día o de centro residencial. Se observa que los recursos dirigidos a la gente

mayor son considerablemente inferiores a su demanda, por lo que hace falta un mayor ajuste.

Vista la especial atención que merece este colectivo, hemos incluido en el informe anual un estudio sobre los maltratos a la gente mayor, con la finalidad de iniciar una aproximación al tema y abordarlo en el futuro con más profundidad, con la incorporación del estudio empírico de la realidad social analizada. El objeto del estudio es definir de forma aproximada el concepto de maltrato y empezar a valorar las posibles líneas de actuación.

La falta de plazas en centros residenciales es común también al colectivo de discapacidades. El Síndic recomienda un aumento de plazas, que a la vez estén dotadas de servicios más especializados para tratar las heterogeneidades del colectivo. Cuestiones relativas a barreras arquitectónicas y urbanísticas de la edificación y el transporte también nos han llegado a la Institución, hecho que condiciona la discriminación de muchas personas discapacitadas.

Con respecto a las situaciones de pobreza, se ha podido constatar el creciente número de perfiles diferentes que se engloban en las llamadas bolsas de pobreza. Un mercado laboral precario y las dificultades de acceder a la vivienda acostumbran a ser dos constantes en la mayoría de estas situaciones, que originan una falta de suficiencia económica, que a menudo se suma a un sistema de prestaciones muy limitado.

▪ **Mujeres y situaciones de violencia**

Las características específicas que plantea el grave problema de la violencia contra las mujeres - su ocultación inicial, la intervención judicial a partir que aflora a la luz, entre otros- determina que no son supuestos que nos lleguen a instancia de las mismas afectadas. Ahora bien, vista la entidad del problema y la afectación física y psíquica directa a los derechos de las personas que comporta, el Síndic ha abierto una serie de actuaciones de oficio dirigidas a visitar

los centros de acogimiento de mujeres maltratadas que habilita la Administración, y reanuda así, una actuación que realizó durante el año 2002, para comprobar si se ajustan a las necesidades de las víctimas y si se han corregido las carencias que el Síndic advirtió.

▪ **Niños y adolescentes en situación de desprotección**

Uno de los ámbitos sobre los cuales el Síndic de Greuges ha prestado más atención han sido las situaciones de internamiento de los menores. Así, en algunos casos se ha hecho patente la necesidad de revisar las situaciones de internamiento de algunos menores, así como otros que ponen de manifiesto las disfunciones derivadas de descoordinaciones territoriales o falta de efectividad en las relaciones entre los sistemas de servicios sociales, de atención a la infancia y de protección.

El Síndic ha iniciado una actuación de oficio para visitar aquellos centros residenciales que por su dimensión tienen más dificultades para atender a los niños y adolescentes de forma personalizada.

Algunas quejas han puesto de manifiesto actuaciones protectoras poco adecuadas para el interés del niño, como el retraso en el estudio de las situaciones personales de los niños y adolescentes con situaciones sociales y familiares de alto riesgo, la imposibilidad de ofrecer recursos y ayudas que eviten la separación de los niños de sus familias, la separación de los hermanos en diferentes centros, la permanencia innecesariamente larga de menores en los centros de acogimiento para el estudio de su situación y presuntos tratos inadecuados en algún centro residencial. También se han planteado problemas en los procesos de acogida parcial y la separación del niño de su familia biológica cuando posteriormente el niño tiene que volver con ésta. Dado que la Generalitat ha anunciado que reformará la ley reguladora, el Síndic seguirá este proceso para proponer medidas reguladoras si lo considera oportuno.

Otras dificultades han sido las planteadas por la utilización de niños para la mendicidad. El Síndic ha planteado a las instituciones competentes la necesidad de emprender un plan especial de erradicación de la mendicidad con niños y de

intervención educativa, así como de actuaciones que vayan más allá de la disuasión, con las cuales se articulen formas de intervención específica y proactiva desde los servicios sociales.

Otras situaciones relativas a los niños y adolescentes menores han sido objeto de atención por parte del Síndic de Greuges. Algunas derivan de su condición de ser menores no acompañados que han vivido un proceso migratorio y de su repatriación, situación respecto de la cual durante el año 2004 se han sucedido diversos cambios, como la derogación de la Instrucción 3/2003 sobre su repatriación por parte del nuevo Fiscal General del Estado. Recientemente hemos abierto una nueva actuación de oficio relativa a la situación de estos menores que permanecen en el territorio, con el objetivo de hacer el seguimiento de sus circunstancias y de la respuesta de la Administración a sus necesidades.

Finalmente, destacamos que un grupo de quejas y actuaciones han estado relacionadas con dificultades y tensiones que aparecen en la convivencia diaria entre adolescentes en entornos escolares o más allá de la escuela. La actuación del Síndic se ha centrado a urgir la intervención de la Administración para adoptar las medidas necesarias, además de pedir la información pertinente en los casos concretos.

▪ **Inmigrantes y Administración pública**

El año 2004 el Síndic de Greuges se ha ocupado ampliamente de un problema que, a pesar de tener carácter procedimental, incide de forma muy directa en los derechos de los inmigrados, como es la gestión administrativa de los documentos que han de tener los inmigrantes para vivir y trabajar en Catalunya. También hemos querido incidir de forma más general en la garantía de los derechos de los inmigrantes a través de las propuestas de reforma del Reglamento de extranjería.

El problemas más importantes que se plantean son los retrasos extraordinariamente exagerados y los

problemas en los procedimientos de presentación de solicitudes. Esta circunstancia es causante de situaciones de inseguridad e inestabilidad de su estancia y provoca, al menos parcialmente, un incremento de las tasas de irregularidad.

En relación con algunas de las quejas planteadas, cuando éstas presentaban urgencia, el Síndic las ha podido resolver al poner al alcance del promotor los medios de contacto con la Administración competente con la finalidad de resolver con carácter inmediato el asunto expuesto. Ahora bien, vista la competencia de la Administración estatal, en otros casos las quejas planteadas sobre esta materia se han enviado al Defensor del Pueblo, como las relacionadas con la actuación consular o del ministerio competente, sin perjuicio que, para garantizar la mejor defensa de los derechos de las personas afectadas y vista la mayor proximidad del Síndic de Greuges con los afectados, hacemos algunas consideraciones a la Institución estatal sobre el problema planteado.

Una segunda actuación destacada del Síndic en relación con la extranjería ha sido el análisis exhaustivo del recientemente publicado Reglamento de extranjería, antes de su aprobación, y la manifestación de una serie de observaciones en relación con aspectos tanto procesales como sustantivos del articulado de este texto normativo.

La Institución valora positivamente el diálogo abierto por el ejecutivo estatal con los sectores implicados durante el proceso de elaboración del proyecto, los esfuerzos por reforzar las vías de entrada regular y la concreción de ciertos conceptos jurídicos indeterminados, aunque en este último campo queda mucho camino por recorrer, dado que son frecuentes los conceptos legales que quedan demasiado abiertos.

Sin embargo, el Síndic de Greuges considera merecedores de crítica ciertos aspectos del Reglamento relacionados con las competencias de la Generalitat y de los entes locales, concretamente

algunos de referentes a la configuración de los procesos de la llamada "regularización extraordinaria" y de la "regularización" a través de los permisos de arraigo. Desgraciadamente, estos problemas se están materializando actualmente una vez iniciado el proceso de regularización.

Con respecto al tratamiento de los menores, destacamos que si bien el texto propone una atención más detallada y sistemática a la situación especial de este colectivo, en realidad no se han alterado los elementos fundamentales que hasta hoy han marcado la actuación del Estado en este ámbito, no siempre de acuerdo con las finalidades de protección del menor, como en cuestiones como su repatriación.

▪ **Derechos de los internos en centros penitenciarios**

En materia de servicios penitenciarios tenemos que destacar la actuación de oficio llevada a cabo por el Síndic de Greuges a través de la visita de todos los centros penitenciarios de Catalunya. El objetivo es conocer a fondo la realidad penitenciaria. Sin perjuicio de hacer un análisis más detallado en un futuro informe, ya se han detectado algunos problemas que queremos destacar en el informe anual que se presenta al Parlamento.

En primer lugar, no por conocido tiene que dejar de llamarse la atención del problema de la masificación de las prisiones, hecho que pone en evidencia la necesidad de crear nuevos centros penitenciarios de acuerdo con unos criterios más adecuados a la finalidad de la reinserción, y de corresponsabilizar toda la sociedad con el fin de tomar un compromiso con la población penitenciaria. Esta masificación implica un deterioro tanto de los espacios como de las relaciones que se desarrollan, y limitan considerablemente las actividades de rehabilitación y formación.

También hay cuestiones a resolver en la preparación para la libertad a cargo de los servicios sociales

penitenciarios, que tendrían que hacer un seguimiento esmerado del recluso hasta que disfrute efectivamente de la libertad, y en los recursos personales de los centros penitenciarios, a fin de que el incremento de la población reclusa no disminuya la seguridad interna ni la implicación que los profesionales penitenciarios tienen que mantener con los internos.

2. DERECHOS SOCIALES Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

▪ **Derecho a la educación**

En materia de educación en el ámbito no universitario, de la actuación del Síndic de Greuges hay que destacar tres temas diversos.

En primer lugar, el Síndic de Greuges se ha pronunciado sobre los problemas que plantea la educación de 0-3 años. Este nivel educativo se encuentra con problemas derivados de la gran demanda de plazas de jardín de infancia, la falta de recursos para esta etapa educativa y la consiguiente necesidad de las administraciones de racionalizar los recursos para garantizar el derecho a la mayor parte de los ciudadanos. Otro elemento a tener en cuenta es la falta de regulación del sector, que ha hecho proliferar todo tipo de centros y lo ha dejado con niveles muy bajos de inspección. El Síndic ha recomendado a las administraciones implicadas tanto la necesidad de que la aplicación del modelo sea precedida de una evaluación objetiva y rigurosa, y la urgencia de una regulación de esta etapa educativa que garantice el carácter educativo y la calidad de los jardines de infancia, así como también extender la actuación de la inspección educativa. Estas actuaciones tienen que hacer frente a las graves carencias que se dan en esta etapa educativa en toda Catalunya.

En segundo lugar, se analizó el proceso de matriculación y de admisión de alumnos en las escuelas, y nos centramos en los empadronamientos falsos de forma presunta con la finalidad de conseguir el acceso a una determinada escuela. En algunos casos, la intervención del Síndic ha dado lugar a una investigación de los hechos y que se atendieran los derechos de la familia perjudicada. En todo caso, ha recomendado mejoras en la regulación del proceso de matriculación y también una mayor coordinación

entre las administraciones implicadas, con el fin de evitar estas prácticas.

Finalmente, con respecto a la distribución del alumnado de origen inmigrante en las escuelas, el Síndic ha constatado que, a pesar de las mejoras introducidas en la normativa, perduran las escuelas con un elevado grado de concentración de alumnos inmigrantes. Por otra parte, también es consciente, y así lo ha manifestado, que una redistribución equilibrada del alumnado en los centros docentes donde se den estas situaciones requiere la adopción de medidas de aplicación progresiva.

▪ **Derechos a nivel de la salud**

En materia sanitaria, durante el año 2004 hemos realizado una actuación de oficio para proponer formalmente al Defensor del Pueblo la universalización de la sanidad, ya que existe un segmento de la población que no puede acceder a la asistencia sanitaria pública de forma gratuita, al no estar dados de alta o en situación asimilada al alta en la seguridad social y tienen recursos económicos superiores, en cómputo anual, al salario mínimo interprofesional. Si bien este segmento no es muy numeroso, la situación contraviene el principio de igualdad reconocido en la Constitución, por lo cual el Síndic ha efectuado la referida propuesta.

Constituye un problema endémico de la sanidad pública las listas de espera que impiden el acceso a la atención sanitaria cuando el ciudadano lo considera necesario, y hace que muchos ciudadanos utilicen y se paguen intervenciones quirúrgicas en clínicas privadas, hechos que plantean problemas con posterioridad con respecto al resarcimiento de gastos.

Por otra parte, algunas quejas han reabierto la necesidad de recomendar a los poderes públicos la creación de programas de prevención, reinserción y readaptación de los drogadictos así como los de concienciación y solidaridad de los ciudadanos. La

convivencia entre las personas que sufren drogodependencia y el resto de vecinos ha provocado, en determinados casos, problemas de inseguridad pública, hecho que dificulta la compatibilidad de los dispositivos asistenciales y los recursos para los enfermos. El Síndic ha pedido, en todo caso, a la Administración la creación de nuevos centros para atender las necesidades de los toxicómanos como enfermos y ampliar las posibilidades de acogimiento.

Finalmente, queremos destacar una actuación de oficio iniciada con respecto a unas enfermedades concretas, el síndrome de la fatiga crónica y la fibromialgia. Ante las quejas de ciudadanos que las sufren y que denuncian la imposibilidad de obtener un tratamiento efectivo, el Síndic alerta, entre otros, de la necesidad de adoptar las medidas oportunas para su tratamiento.

▪ **Derecho laboral y prestaciones de la seguridad social**

Este año se han continuado recibiendo quejas de ciudadanos mayores de cuarenta y cinco años, desempleados y con dificultades de reinserción al mercado de trabajo, quienes continúan necesitando apoyo y más ayudas de las administraciones. Tampoco se ha resuelto la ocupación de personas con riesgo de marginación, ni los problemas de inserción de los discapacitados, a pesar de las bonificaciones que tienen las empresas para contratar. Por otra parte, se continúan incumpliendo las obligaciones legales de reserva que tienen las empresas y administraciones públicas, y no se han producido avances en este aspecto.

La precariedad laboral, con una excesiva contratación temporal, el escaso uso de la contratación a tiempo parcial y la dificultosa conciliación de la vida familiar y laboral, no ayudan a rebajar la tasa de paro, ni a hacer que las mujeres, sobre todo, puedan compatibilizar el trabajo con la maternidad. La tasa de temporalidad continúa siendo muy elevada y superior

a la media europea, lo cual afecta principalmente a mujeres y jóvenes y, además de ignorar los derechos de las afectadas y afectados a una estabilidad en el trabajo, incide en la precarización, en la formación y calificación profesionales, en la pérdida de competitividad de las empresas y, sobre todo, en la salud en el trabajo y en los riesgos laborales.

También en este ámbito, este año se han recibido quejas de acoso en el trabajo, con motivo de bajas psicosociales y de una inadecuada protección de los trabajadores, por falta de una regulación específica de esta conducta.

Con respecto a la seguridad social, el principal motivo de las quejas se debe a la escasa cuantía de las prestaciones económicas que reciben los ciudadanos de las pensiones de la seguridad social. Por otra parte, la mejora de las prestaciones del régimen especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos se ha reflejado, este año, en la ausencia de quejas de este colectivo, la problemática del cual, por limitaciones en la acción protectora, había motivado al Síndic a recordar, en diversas ocasiones, la necesidad de homogeneizar las prestaciones de los diferentes regímenes de los sistema de seguridad social.

▪ **Derecho a la vivienda**

El acceso a la vivienda constituye un problema endémico que afecta a buena parte de la población. Ahora bien, los problemas más importantes que llegan a nuestra institución han sido los de la gente mayor que ante situaciones de finalización del contrato de alquiler (por ejemplo por defunción del titular con quien habían convivido sin tener derecho a subrogación) no pueden acceder fácilmente a otra vivienda, situación especialmente grave vista su situación más vulnerable. Ante esta situación, el Síndic constata, como en ejercicios anteriores, la escasez de viviendas tuteladas para gente mayor, las listas de espera existentes y la lentitud de los

procedimientos de adjudicación de otro tipo de viviendas previstas para gente mayor.

También se han planteado dificultades para obtener ayudas para la compra de viviendas dada la diferencia, cada vez mayor, entre el precio de mercado y el precio oficial marcado por el Gobierno, diferencia que continúa aumentando en la medida en que los precios de mercado se incrementan a un ritmo superior al que la Administración fija al revisar los precios máximos de venta a efectos de ayudas.

La falta de conservación de los edificios y la inactividad de las administraciones en este sentido también ha sido un problema planteado a la institución. La mayor parte de los supuestos se derivan **por|para** el incumplimiento de las órdenes de ejecución de obras, la falta de eficacia de las multas coercitivas y la lentitud de las administraciones competentes ante este incumplimiento (a veces por falta de recursos en los municipios), cuándo se tendría que acudir directamente a la ejecución subsidiaria si las obras afectan al interés general o agilizar los trámites de ejecución forzosa. Esta función de control y policía sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas es una garantía fundamental para preservar la adecuación.

Otras situaciones que hay que remarcar son la necesidad de intervención de la Administración en caso de acoso inmobiliario, especialmente con respecto a personas mayores que se encuentran con un elevado grado de desprotección y que tienen que añadir, a la presión moral que soportan, las rehabilitaciones molestas de los edificios que no siempre tienen las licencias correspondientes. En este caso la Administración interviene pero el transcurso de tiempo que tiene que pasar hace que igualmente se continúen vulnerando los derechos.

- **Aspectos de relación con el medio natural**

Agresiones medioambientales

La mayor parte de agresiones medioambientales que llegan al Síndic de Greuges derivan de la contaminación acústica, que se traduce en perturbaciones en el interior de las viviendas. La normativa sobre las características constructivas de la vivienda de cara a garantizar un aislamiento correcto es lo bastante detallada y suficiente, y los problemas se encuentran en el control de su cumplimiento. En cambio, hemos constatado los problemas que plantea en la práctica la falta de desarrollo de la Ley de protección contra la contaminación acústica aprobada en el 2002, ya que nos encontramos con una situación de incertidumbre a la hora de establecer los valores y umbrales de decibelios a aplicar, así como también el régimen disciplinario, situación que debería resolverse lo antes posible.

Otro tipo de quejas planteadas en materia medioambiental lo genera la presencia de olores derivados por actividades propias de la industria. En este ámbito tenemos que dejar constancia de las dificultades de objetivar las molestias y establecer medidas correctoras por falta de regulación, en este caso tanto legal como reglamentaria. Este año ha sido la misma Administración local la que, ante un problema medioambiental planteado en el municipio, ha pedido la colaboración del Síndic para hacer llegar esta constatación a las instancias competentes para realizar esta regulación. Tenemos que destacar la aprobación en el Parlamento de Catalunya de una resolución que insta al gobierno a presentar un proyecto de ley que adopte las medidas normativas necesarias para incluir la reducción de malos olores como uno de los elementos a tener en cuenta en las condiciones generales de funcionamiento y los sistemas de prevención de las actividades.

Urbanismo

Los problemas urbanísticos que han llegado al Síndic de Greuges el año 2004 derivan principalmente de la situación de los propietarios que no pueden ejercer el derecho de edificar en sus fincas mientras la Administración no cumpla las obligaciones urbanísticas que le atribuye la ley o el planeamiento. Aunque la normativa prevé unos límites temporales, en algunos casos la falta de recursos técnicos y económicos en algunos ayuntamientos dificulta o impide la actividad planificadora. Esta lentitud de la Administración produce un perjuicio patrimonial a los propietarios.

Como en otros años, se han vuelto a plantear problemas para la regularización de las urbanizaciones nacidas en los años setenta, muchas veces al margen de la ley y todavía faltas de servicios.

Un problema muy presente en la sociedad, como es la presión en el medio natural a partir de las actuaciones urbanísticas, también ha llegado a la institución. Así, podemos constatar una voluntad creciente de las personas de participar en la ordenación urbanística de los municipios o de la zona donde residen, y que manifiestan en ocasiones su disconformidad con las actuaciones planificadas que implican una incidencia en el entorno natural.

3. OTROS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS

- **Los derechos lingüísticos**

Sobre el derecho de los ciudadanos de Catalunya a poder utilizar su lengua propia en todos los ámbitos, queremos destacar las actuaciones del Síndic de Greuges ante los incumplimientos de la normativa vigente en materia de normalización lingüística con respecto al uso del catalán en el ámbito institucional, básicamente en el judicial (registros civiles y juzgados) y en el de la Administración periférica del Estado (Agencia Estatal de Administración Tributaria, Tribunal Económico Administrativo y Jefatura de

Inspección de Telecomunicaciones), pero también en el campo de la actividad socioeconómica.

Esta institución tampoco ha estado al margen de las quejas respecto de la polémica sobre la unidad de la lengua catalana y sobre la falta de reconocimiento del catalán como lengua oficial en el catálogo de las lenguas oficiales del Parlamento de la Unión Europea. El Síndic de Greuges entiende la preocupación de los ciudadanos en relación con estas cuestiones, pero no puede sino manifestar que en los dos casos nos encontramos ante cuestiones que afectan a muchas sensibilidades y con respecto a las cuales la vertiente de la negociación política del Gobierno central excede el ámbito de las competencias de la institución. No obstante, hemos dado traslado al Defensor del Pueblo de las quejas planteadas.

Con respecto al uso del catalán en instituciones públicas, hemos tramitado quejas relativas a los impedimentos con que se encontraban determinados jueces de paz en Catalunya a la hora de hacer asentamientos en catalán en los registros civiles, ante la conminación a hacerlos en castellano. Dado que la normativa aplicable choca con los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Catalunya, nos dirigimos al Departamento de la Presidencia para que impulsara la modificación, actuación que tuvo efectos claramente positivos. También, a raíz de habernos dirigido a la presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, se ha llegado a unos acuerdos con la Sala de Gobierno del mencionado órgano judicial también en el sentido de promover acciones para garantizar el uso normal del catalán en el Registro Civil.

▪ **Derechos de participación**

Los derechos de participación pública que han sido objeto de mayor atención por parte del Síndic de Greuges, a partir de las quejas recibidas, han sido los correspondientes a los cargos electivos municipales en ejercicio de su función de control de la gestión

municipal. En estos casos, el Síndic recuerda a las partes en conflicto cuál es el marco legal que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los concejales municipales y hace las recomendaciones oportunas con respecto a su cumplimiento. Por otra parte, otras quejas hacen referencia al acceso a los medios de comunicación de titularidad municipal, a pesar de la garantía introducida con la reforma legal de 2002.

El Síndic recibió la queja presentada por los comités profesionales y de empresa de los medios públicos de comunicación en Catalunya para poner de manifiesto la posible vulneración de los derechos a la información por parte de los acuerdos de la Corporación Catalana de Radio y Televisión (CCRTV), por los cuales se fijaban los criterios a aplicar en relación con los bloques electorales para la cobertura de diversos procesos electorales y, por otra parte, por la práctica cada vez más extendida de los partidos políticos consistente en impedir el acceso de las cámaras de televisión a los recintos públicos donde se organizan los actos de campaña, y ofrecer en cambio la señal de comunicación que ellos mismos elaboran. Respecto de la primera cuestión, consideramos que si bien garantizar el pluralismo en los espacios informativos es una forma de hacer realidad un elemento básico de la democracia, eso es, que los electores puedan decidir su opción política de forma libre e informada, hay que velar para que las restricciones sean lo menos lesivas posibles del derecho de información de los profesionales de los medios públicos. Con respecto al segundo aspecto consideramos que, fuera de casos extremos, tendrían que ser los mismos profesionales de los medios los que captaran la señal de vídeo y audio que posteriormente será editada para integrar la información que será emitida.

▪ **Derechos de los consumidores**

En materia de consumo continúan planteándose problemas relacionados con los servicios de

telecomunicaciones, que cuantitativamente constituyen la parte más significativa de quejas de esta área, que van desde las dificultades de los ciudadanos para formular reclamaciones a los operadores de telefonía o para darse de baja de un servicio, hasta el retraso en la resolución de averías o el acceso a los servicios desde lugares alejados de las concentraciones urbanas.

En relación con los servicios de telefonía y las recomendaciones del Síndic relativas a los teléfonos de información administrativa 010 y 012, éstas se hacen tanto desde la perspectiva de los derechos en el marco del procedimiento administrativo como desde la perspectiva de los derechos de los consumidores. Con respecto a éstos tenemos que destacar que el Síndic ha planteado la posibilidad de reducir el coste de esta llamada para aquellos servicios que entendemos que está justificado el cobro de alguna tarifa. Finalmente, el Síndic también ha puesto de manifiesto el mayor coste que representa para los ciudadanos de fuera de Barcelona las llamadas al servicio 010.

Los problemas de suministro eléctrico producidos en momentos de gran consumo nos han llevado a iniciar una actuación de oficio para valorar la actuación de la Administración de la Generalitat en relación con el cumplimiento de las obligaciones de calidad que estas normas imponen a las empresas distribuidoras. Aunque nos ha llegado información sobre diversos planes de mejora de las infraestructuras, hemos pedido una ampliación, especialmente con respecto a su evaluación. Por otra parte, el Síndic considera que tiene que ejercerse la potestad sancionadora cuando se incurra en actuaciones que las normas reguladoras del suministro eléctrico tipifican de infracción, por lo que ha pedido información sobre estas actuaciones.

Finalmente, queremos dejar constancia de la voluntad del Síndic de Greuges de proceder a ampliar su campo de actuación, motivo por el cual se está

estudiando su capacidad de intervención a nivel de los servicios de interés general.

▪ **Libertad, Seguridad y Administración de justicia**

Fuerzas de seguridad

La mayor parte de los problemas planteados con relación a las fuerzas de seguridad derivan, como en otros años, de las denuncias por actuación desproporcionada en determinadas acciones de éstas, quienes tienen que actuar siempre de forma proporcional y coordinada.

También tenemos que llamar la atención sobre la situación de un centro de internamiento de extranjeros, las condiciones de precariedad e insalubridad tendrían que ser eliminadas. El Síndic ha constatado la necesidad de que se garantice la presencia de educadores y dinamizadores de la vida interna del centro. Por otra parte, la intervención de otros profesionales de los ámbitos de la sanidad, el trabajo social y la psicología es del todo imprescindible con el fin de asegurar una estancia digna y con condiciones de las personas internadas.

Funcionamiento de la Administración de justicia

Con respecto a la Administración de justicia, las quejas, como en otros años, se han referido a la lentitud en la tramitación de los asuntos judiciales. Aunque la lentitud excesiva se explica por diversos factores y no hay ninguno que tenga una solución fácil, desde el Síndic de Greuges hemos remarcado que es necesario adaptar las leyes procesales para facilitar a los órganos judiciales el marco adecuado para resolver con celeridad los asuntos que se les someten.

- **El derecho a una buena administración**

Procedimiento administrativo

En materia de garantías del administrado enfrente de la Administración pública, este año nos hemos ocupado específicamente de la cuestión relativa al impulso de las nuevas tecnologías en la actividad administrativa, concretamente, la notificación de los actos administrativos por medios telemáticos, que podría mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos sin implicar, sin embargo, una reducción de las garantías procedimentales ni un gasto económico adicional para el ciudadano. Este sistema podría ser adecuado, por ejemplo, para reducir los problemas muy frecuentes de la práctica de la notificación en el procedimiento sancionador en materia de tráfico. Tenemos que constatar que algunos ciudadanos que han expresado la voluntad de recibir las notificaciones de los actos administrativos que los afectan por vía telemática han visto rechazada esta petición en la medida en que la previsión legislativa no ha sido desarrollada ni tampoco se dispone de los medios técnicos necesarios.

Con respecto al acceso a la información administrativa, el Síndic se ha pronunciado sobre las dificultades de los ciudadanos para acceder a la información de matiz general o derivada de un procedimiento administrativo. Así, el año 2004 hemos efectuado un conjunto de consideraciones sobre el coste del sistema de información telefónica del Ayuntamiento de Barcelona y de la Generalitat de Catalunya. Con carácter general se ha sugerido que la información sobre expedientes en que el ciudadano tiene la condición de interesado sea gratuita, así como también las llamadas en las cuales el ciudadano da una información a un servicio público, como puede ser la limpieza de la vía pública. También se han sugerido otras mejoras de estos servicios para acercar la Administración al ciudadano en la realización de trámites y gestiones y para

mejorar la información sobre el coste de las llamadas que se da al ciudadano.

Función pública

En materia de función pública nos hemos pronunciado sobre la adecuación del procedimiento de las pruebas selectivas tanto con respecto a su organización como a la duración del proceso. La finalidad es garantizar la igualdad de trato y el máximo respeto a los derechos de los aspirantes.

También en la línea de garantizar la igualdad de trato, referida a las posibilidades de conciliar la vida laboral y familiar, hemos abierto una actuación de oficio para promover la modificación de la normativa de función pública aplicable a la Generalitat de Catalunya, a fin de que elimine algunas condiciones para disfrutar del permiso de maternidad o de la reducción de jornada, ya que una aplicación literal del precepto produce situaciones de discriminación, como hemos podido saber por las quejas presentadas a la institución.

Como en otras ocasiones, hemos recibido quejas planteadas por los empleados públicos en relación con el acoso moral o psicológico en el trabajo, y el Síndic, en la línea de años anteriores, ha llamado la atención sobre la falta de una regulación clara y eficaz tanto para la protección de los trabajadores como para prevenir y evitar el acoso.

Responsabilidad patrimonial de la Administración, contratación administrativa y expropiación forzosa

A nivel de la responsabilidad administrativa, continúan planteándose problemas relativos a la incorrecta tramitación de reclamaciones presentadas por daños sufridos en instalaciones municipales gestionadas por concesionarios. El Síndic ha llamado la atención sobre la circunstancia que, si bien es el concesionario quien tiene que indemnizar de los daños y perjuicios que se causen a terceros a consecuencia de las actuaciones que requieran la ejecución del contrato, a menos que se ocasionen por

una orden directa e inmediata de la Administración, ésta, como titular del servicio, también tiene que ejercer las funciones de control e inspección inherentes a esta condición.

Los conflictos relacionados con procedimientos de expropiación forzosa tienen relación con el retraso de las resoluciones de los expedientes así como con quejas por disconformidad de los afectados con el ámbito físico objeto de expropiación.

4. DESPLAZAMIENTOS POR EL TERRITORIO

Con los desplazamientos de la oficina del Síndic a diferentes poblaciones de Catalunya se persigue acercar físicamente la figura y las funciones del Síndic a las personas que quieran plantearnos alguna cuestión, difundir el conocimiento de esta Institución y conocer sobre el terreno las diferentes realidades, los conflictos y los déficits que tanto los ciudadanos como las administraciones públicas pueden sufrir. También se aprovecha la visita para despachar, con las administraciones públicas afectadas, las cuestiones pendientes de solución planteadas por los ciudadanos. Este año los desplazamientos han sido a Sant Feliu de Llobregat, Sabadell y Sort.

En Sant Feliu de Llobregat las materias objeto de queja fueron variadas: infancia, garantías en el procedimiento administrativo, urbanismo, medio ambiente, tributos, vivienda, deficientes psíquicos, responsabilidad patrimonial y función pública. Las quejas se dirigen tanto a la Administración local como a la de la Generalitat de Catalunya.

En Sabadell los temas sujetos de queja se centraron en aspectos medioambientales, como los relacionados con los niveles de ruido; las listas de espera en el ámbito sanitario; reclamaciones relacionadas con la gestión del régimen de extranjería, y diversas quejas sobre la tasa por recogida de residuos sólidos urbanos.

El desplazamiento en Sort fue especialmente provechoso para conocer y entender los problemas que afectan específicamente a las zonas de alta montaña, especialmente la comarca del Pallars Sobirà. Así, hay que remarcar los problemas en materia de comunicaciones, tanto por carretera como telefónicas y, de forma singular, la dificultad para acceder eficazmente a las nuevas tecnologías de la información.

Es un objetivo del Síndic de Greuges incrementar este instrumento de acercamiento de la institución al ciudadano durante los próximos ejercicios.

5. DATOS DESTACADOS DEL AÑO 2004

El número total de actuaciones registradas en el 2004 ha estado de 5.276, el 55% del cual corresponde a quejas, casi un 1% a actuaciones de oficio y un poco más del 44% a otras actividades (como las consultas telefónicas, la información a las personas que se acercan a la Institución, etc.).

En relación con años anteriores, hay que destacar que el total de actuaciones durante el 2004 (consultas, quejas y actuaciones de oficio) se ha incrementado en un 14%, mientras que el año anterior el aumento había sido de un 1,8%.

Con respecto a las quejas, han incidido en un mayor porcentaje en el área de Administración general, seguimiento de las áreas de Ordenación del territorio, Infancia y Educación, e Inmigración.

La mayor parte de las actuaciones de oficio se han concentrado en el área de Seguridad Ciudadana y de Justicia -a raíz de las visitas a las prisiones realizadas durante el año 2004-, seguimientos de Infancia y Educación.

De los expedientes que se han tramitado en la Institución este año, quedan en trámite un 32,5% de las actuaciones (ya sea a la espera de respuesta de

la Administración o del promotor) y un 67,5% ya se han cerrado.

Del 67,5% de los expedientes cerrados, el 27,29% han sido contestados por la Administración; el 15,50% se han cerrado porque la actuación de la Administración era correcta; el 8,46% se han enviado al defensor competente, -normalmente el estatal; en el 1,72% la Administración no ha colaborado, y en un 0,56% se ha producido el desistimiento del promotor. Finalmente, el 13,9% de las quejas se han inadmitido.

Dentro del 27,29% de actuaciones contestadas por la Administración, en el 93% de los casos ésta ha aceptado la resolución del Síndic y sólo en el 1,72% hemos cerrado el expediente por falta total de colaboración.

Estos porcentajes evidencian que existe un alto nivel de seguimiento de las resoluciones del Síndic por parte de las administraciones y que la falta de colaboración se centra en el momento de contestar a la petición de información inicial o la sugerencia del Síndic.

6. OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN

Durante el año 2004 se han llevado a cabo otras actividades que hacen referencia a las relaciones con otras instituciones, fundamentalmente Ombudsman de carácter internacional, estatal, autonómico y local así como también tareas de cooperación.

Con respecto a las relaciones con otras instituciones, queremos destacar la celebración en Barcelona de la Primera Mesa Redonda de Ombudsman Regionales Europeos en Barcelona, a iniciativa del Síndic de Greuges. Fue la primera vez que el Consejo de Europa organizaba un encuentro de ombudsman regionales de Europa, con el objetivo de reunir e impulsar estas instituciones, que por su mayor

proximidad a los ciudadanos son una herramienta importante de defensa de los derechos humanos.

En el ámbito local queremos destacar la firma de un convenio de colaboración con los defensores locales de la ciudadanía. El acuerdo nace del objetivo compartido de garantizar la defensa de los derechos y las libertades de las personas y de la mejora del funcionamiento de las administraciones catalanas. La relación que fomenta este convenio se basa en el mantenimiento de la más estrecha colaboración desde la independencia de cada institución. Gracias a este convenio, las personas que presenten una queja al Síndic de Greuges de Catalunya sobre una Administración local que tenga síndico propio son informadas de la posibilidad de poder presentar esta queja delante del síndico o defensor local. Asimismo, los defensores locales tienen que hacer llegar al Síndic de Greuges de Catalunya las quejas que les hayan presentado y que hagan referencia a otras administraciones que no sean la local. En estos casos, los síndics y defensores locales podrán incorporar un informe propio para colaborar en la tramitación de la queja.

También queremos dejar constancia que el Síndic mantiene las actividades que desarrolla en el marco de la Cátedra para la Inmigración, con la finalidad de prestar la máxima atención a los asuntos relacionados con la extranjería.

Con respecto a las relaciones de cooperación del Síndic de Greuges destacamos que mantenemos una línea de continuidad en relación con la tarea anterior con la consolidación de proyectos antiguos, como el de prestación de asistencia jurídica gratuita a Serbia, así como a la promoción de nuevos proyectos como el relacionado con la creación de la institución de un Ombudsman en la República de Serbia y en Turquía.

Tanto la información referida a la Primera Mesa Redonda de Ombudsman Regionales Europeos en Barcelona como la referida a las tareas de cooperación hemos tenido ocasión de comunicarla al

Parlamento en la comparecencia celebrada el 22 de febrero de 2005.

Con respecto a las actividades de difusión de la institución, destacamos en el informe las más relevantes. Se da cuenta del curso organizado conjuntamente con la Universidad Autónoma de Barcelona y sobre la organización de las jornadas conmemorativas del XXº aniversario de la Ley del Síndic de Greuges, con la colaboración del Parlamento de Catalunya.

Otras actuaciones relevantes de la institución, como las visitas y reuniones de trabajo o conferencias impartidas por personal de la institución pueden consultarse en la página web de la Institución (www.sindicgreuges.cat.org).

7. ALGUNOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS A DESTACAR

El informe refleja algunos de los cambios producidos en la organización de la institución, si bien algunos quedan pendientes de ejecución hasta que se dé solución a las carencias de medios materiales y de localización de la institución.

Así, queremos destacar la creación de la figura de los coordinadores de área, a partir de la división de las diferentes áreas de actuación en cuatro grandes bloques: salud y asuntos sociales; seguridad pública; relaciones institucionales y sociales; y estudios y relaciones con el Parlamento. Las dos primeras agrupan diversas áreas materiales en las cuales se divide la actuación del Síndic de Greuges, y las segundas incorporan también otros aspectos que afectan transversalmente a la institución. La finalidad de la creación de esta figura es facilitar la coordinación y el trabajo conjunto y transversal de todas las personas que trabajan a la institución.

También se ha creado el cargo de director de comunicación, con el objetivo prioritario de impulsar el conocimiento de la Institución y el acceso de los ciudadanos a la misma.

Finalmente, queremos resaltar la creación de dos órganos consultivos nacidos con la finalidad de mejorar la tarea del Síndic de Greuges. Por una parte, el Consejo Social, que está formado por personas que colaboran con entidades relacionadas con colectivos desprotegidos. Se pretende que contribuyan a dar conocimiento al Síndic de Greuges de estas realidades y mejorar la acción de éste en la defensa de los derechos de los colectivos desfavorecidos. Por otra parte, el Consejo de Expertos, formado por expertos conocedores de los diversos ámbitos en que actúa prioritariamente la institución, a fin de que orienten sus actuaciones.

II. ACTIVIDADES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

- 1. LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN POR ÁREAS**
- 2. LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN EN CIFRAS**
- 3. LISTA DE ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS**

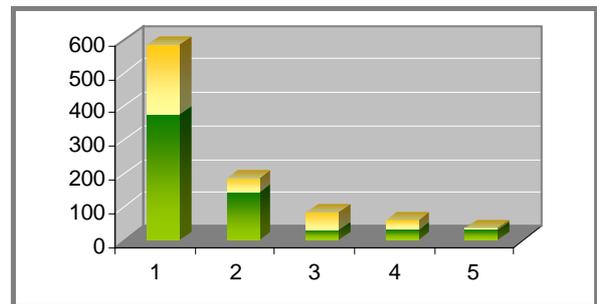
1. ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN POR TEMÁTICAS

1. Administración general
2. Consumo
3. Inmigración
4. Ordenación del territorio
5. Sanidad
6. Seguridad ciudadana y justicia
7. Servicios sociales
8. Trabajo y pensiones
9. Tributario
10. Universidades, normalización lingüística y cultura
11. Infancia y adolescencia

1. ADMINISTRACIÓN GENERAL

1.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción
2. Nuevas tecnologías en la actividad administrativa
3. El acceso a la información administrativa
4. El acceso a la información administrativa en un procedimiento sancionador
5. La firmeza en vía administrativa de las sanciones de tráfico
6. La reiteración de notificaciones de provisión de apremio
7. Algunas consideraciones en materia de subvenciones



1.2. FUNCIÓN PÚBLICA

1. Introducción
2. El acceso a la función pública
3. El derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral
4. El acoso moral o psicológico en el trabajo

1.3. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Introducción
2. Contratación administrativa

1.4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

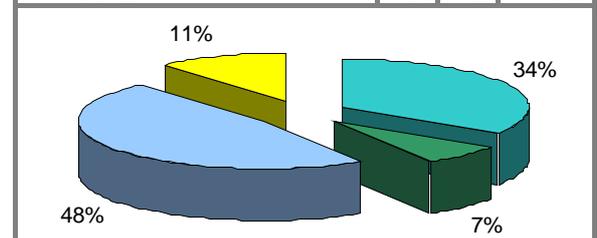
1. Expropiación forzosa

1.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Introducción
2. Derecho de acceso a la información municipal
3. Obstáculos al derecho de participación en los medios de comunicación municipales
4. Importes de las retribuciones e indemnizaciones de los cargos electivos municipales
5. Cuestiones electorales

	Q	AO	C	TOTAL
1 Procedimiento Administrativo	376	-	208	584
2 Función Pública	143	3	40	186
3 Contratación Administrativa	32	-	54	86
4 Responsabilidad Patrimonial	31	-	29	60
5 Participación en asuntos públicos	3	-	4	37
TOTAL	615	3	335	953

	Q	AO	TOTAL
Pendiente de respuesta a la petición de información ³	300	4	304
Pendiente de respuesta a la resolución emitida por el Síndic	61	2	63
Expedientes cerrados	413	6	419
Actuación correcta de la Administración	158	-	158
Administración acepta	152	3	155
Administración acepta parcialmente	5	-	5
Administración no acepta	22	-	22
Administración no colabora	22	-	22
Envío al Defensor	47	3	50
Desestimiento del promotor	7	-	7
No admitidos ⁴	102	-	102
TOTAL	876	12	888



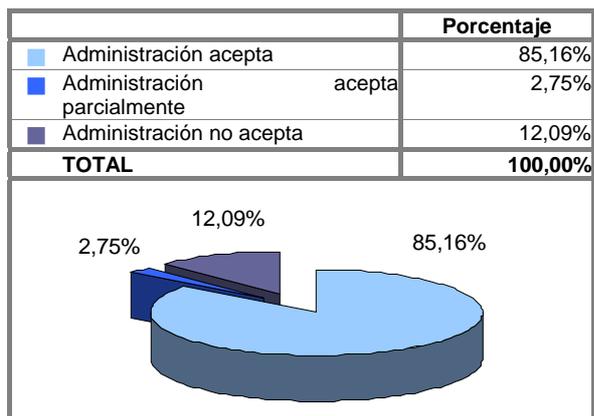
Grado de aceptación de las consideraciones del Síndic

1. Véase las definiciones correspondientes en la página 243

2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya sea por parte de la Administración o del propio promotor.

4. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.



1.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. INTRODUCCIÓN

Este primer capítulo de la sección Administración general incluye las quejas que afectan a los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo.

Las quejas relacionadas con el incumplimiento de la Administración de su deber de resolver expresamente continúan. El Síndic, pues, se ve en la obligación, como ha hecho ya en los últimos ejercicios, de insistir en la necesidad de dar cumplimiento a este deber legal.

Este año queremos destacar un asunto que nos han planteado algunas personas en la medida en que su consideración puede acelerar la tramitación de los procedimientos administrativos y, en definitiva, beneficiar tanto a la Administración como a los ciudadanos. Nos referimos al impulso de las nuevas tecnologías en la actividad administrativa y, concretamente, a la notificación de los actos administrativos por medios telemáticos.

La incorporación de las nuevas tecnologías a las relaciones de las administraciones públicas con los ciudadanos evidencia que alcanzar una actuación administrativa más transparente y acceder a la información administrativa es, hoy, mucho más sencillo y económico. Con todo, eso son sólo las herramientas, y hace falta una predisposición de la Administración para conseguir estos objetivos.

Las quejas que nos plantean los ciudadanos ponen de manifiesto que, en ocasiones, la Administración no responde con esta actitud. Por ello hemos creído necesario relatar las actuaciones que ponen más de manifiesto los obstáculos que encuentra el ciudadano para poder acceder a información general o derivada de un procedimiento administrativo.

En el ámbito específico del procedimiento administrativo sancionador damos cuenta del requisito de la firmeza en vía administrativa de las sanciones de tráfico, como requisito ineludible para ejecutarlas, y de una práctica incorrecta, que en algunos casos se nos ha planteado, relacionada con la reiteración de notificaciones de provisiones de apremio.

También hemos querido destacar dos actuaciones que ponen de manifiesto incidencias en la tramitación de ayudas para jóvenes agricultores y los perjuicios económicos que generan, en determinados sectores, los periodos de veda fijados en la normativa para regenerar los recursos en nuestras costas.

Para acabar, relatamos el seguimiento de las consideraciones formuladas por el Síndic en materia de videovigilancia, que incorporamos en el Libro Segundo del Informe correspondiente al año 2003.

2. IMPULSO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. LA NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR MEDIOS TELEMÁTICOS

El artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que las administraciones públicas tienen que impulsar la utilización y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para desarrollar su actividad y ejercer sus competencias, con las condiciones y límites que establecen la Constitución y las leyes para la utilización de estos medios. En el punto 2, el mencionado artículo determina que, cuando sea compatible con los medios técnicos de que disponen las administraciones públicas, los ciudadanos se pueden relacionar para ejercer sus derechos con estas técnicas y medios, respetando las garantías y los requisitos previstos en cada procedimiento.

En el Informe del año 2000 el Síndic ya manifestó que el uso de los medios técnicos en las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas es una práctica que hay que potenciar para mejorar la

calidad en la prestación de servicios públicos, lo cual no tiene que implicar el relajamiento en cuanto a la obligación de actuar respetando las garantías y los requisitos previstos en cada procedimiento administrativo, ni un gasto económico adicional para el ciudadano.

Este año, hemos recibido quejas relacionadas con la práctica de la notificación por correo electrónico. Se trata de ciudadanos que han expresado su voluntad de recibir las notificaciones de los actos administrativos que les afectan por vía telemática y han visto rechazada esta petición, en la medida en que la previsión que a este respecto se estipula a nivel legislativo no ha sido desarrollada, se han aprobado las normas reguladoras de cada procedimiento, ni tampoco se dispone de los programas y las aplicaciones necesarias para la práctica de las notificaciones por esta vía.

Una lectura atenta del precepto legal que introduce el uso de estos medios -el mencionado artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre- nos permite constatar que la obligación legal de las administraciones públicas de incorporarlos a su actividad está poco enfatizada. Las administraciones únicamente tienen que impulsar este proceso y, por lo tanto, la decisión de implantarla en el marco del procedimiento administrativo se ha configurado legalmente con carácter discrecional. Así pues, el carácter optativo de establecer los medios telemáticos en la actividad administrativa comporta que el derecho del ciudadano a utilizar esta vía de comunicación únicamente se genera cuando hay una previsión normativa.

Ahora bien, parte de la doctrina entiende que esta interpretación literal de la norma debe matizarse y, por lo tanto, complementar esta acción impulsora que se predica de las administraciones públicas con el principio de eficacia consagrado al artículo 103.1 de la Constitución Española, en virtud del cual, en el caso que nos ocupa, éstas tienen que adoptar las medidas técnicas y organizativas necesarias para

garantizar el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con la realidad social y la tecnológica actual.

La relación informatizada con los ciudadanos facilita el respeto del principio de celeridad en la tramitación, simplifica el acceso y el conocimiento del estado de tramitación del expediente y puede evitar los problemas de la ausencia del interesado en el momento de practicar la notificación. Por otra parte, publicar la información administrativa a través de la red evita el desplazamiento del ciudadano y, al mismo tiempo, permite reasignar los medios personales que prestaban servicio en este ámbito a otros dentro de la organización.

Si bien nos constan los esfuerzos de las administraciones públicas catalanas, autonómica y local, que han impulsado el proyecto de la Administración Abierta de Catalunya, para la modernización y la digitalización de sus servicios, esta Institución, en el marco de las sugerencias formuladas a consecuencia de las quejas que presentan los ciudadanos, intenta recordar las ventajas que comporta la aplicación de las nuevas tecnologías en la actuación cotidiana de la Administración y las propone como una de las vías para reducir los supuestos de "mala administración" y, en definitiva, para poner en práctica el mencionado principio de eficacia.

El régimen jurídico aplicable en la práctica de la notificación por medios telemáticos está previsto en el artículo 59.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y para el ámbito de la Administración del Estado se desarrolla mediante el Real decreto 209/2003, de 21 de febrero, y la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio, que determinan los requisitos técnicos para la validez.

De acuerdo con este régimen jurídico, para practicar la notificación por medios telemáticos, el interesado tiene que señalar este medio como preferente o haber consentido expresamente utilizarlos; además, tiene que identificar la dirección electrónica

correspondiente, que tiene que cumplir los requisitos reglamentariamente establecidos.

En estos casos, se considerará que la notificación se ha practicado, a todos los efectos legales, en el momento en que la dirección electrónica acceda al contenido de la notificación. Cuando, a pesar de existir constancia de la recepción de la notificación a la dirección electrónica, transcurren diez días naturales sin acceder a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada, lo cual se hará constar en el expediente, y se especificarán las circunstancias del intento de notificación. El trámite, pues, se tendrá por efectuado y seguirá el procedimiento, a menos que de oficio o a instancia del interesado se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

Es este un régimen jurídico que parte de la doctrina, sin rebatir las ventajas de este sistema de notificación, ha valorado con una cierta cautela desde la perspectiva garantista, en la medida en que se plantean algunas dudas en determinados aspectos. Así por ejemplo, el equivalente a la falta de acceso a la notificación telemática, cuando las notificaciones se hacen en soporte papel, consiste en la ausencia del interesado en el domicilio durante dos intentos de notificación. En este último caso, esta circunstancia deja abierta la vía de la notificación edictal y, en cambio, ante una notificación telemática, la falta de acceso se entiende como un rechazo expreso.

Por otra parte, también se han planteado dudas con respecto a las garantías de este procedimiento de notificación, teniendo en cuenta las características y cualidades heterogéneas de los sistemas de correo electrónico actuales, así como por el hecho de la intervención de entidades privadas en el proceso de notificación (servidores encargados de dar salida y recibir el mensaje que incluye el acto notificado) con respecto a la aportación de pruebas fehacientes de las circunstancias en que se ha llevado a cabo esta comunicación.

Con todo, creemos que hay que hacer valer y potenciar las ventajas de este sistema en una sociedad como el actual. En el marco del horario de trabajo, que es cuando se practican las notificaciones, hoy día es difícil localizar a alguna persona en los domicilios particulares que pueda hacerse cargo de las notificaciones en soporte papel. Por otra parte, tampoco es muy habitual que los ciudadanos lean los boletines oficiales. Ciertamente, por este sistema los derechos de los ciudadanos quedan protegidos pero entendemos que se trata de un cumplimiento de la legalidad estrictamente formal, que a menudo no responde al verdadero objetivo de la notificación: el conocimiento del acto administrativo.

Es en relación con el procedimiento sancionador, sobre todo en materia de tráfico, donde los problemas de la práctica de la notificación se hacen más evidentes, y en este sentido se nos plantean un mayor número de quejas (véase queja número 3170/04).

Tal vez emplear más recursos para potenciar este sistema de notificación telemática puede ser parte de una solución, que, para ser más eficaz, reclamaría una modificación de la normativa de circulación viaria con respecto a los sistemas de notificación domiciliaria. Creemos que estos mecanismos generan un gasto público desproporcionado en caso de procedimientos masivos, si tenemos en cuenta que, a menudo, no se alcanza el objetivo perseguido por estos sistemas: que el ciudadano sepa qué se le comunica.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
814/04	Una petición de notificación telemática desatendida
R 04	Los problemas de la notificación en los domicilios particulares

3. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

La incorporación de las nuevas tecnologías a las relaciones de las administraciones públicas con los ciudadanos ha evidenciado que, actualmente, conseguir una actuación administrativa más transparente y acceder a la información administrativa es mucho más sencillo y plenamente asumible a un coste inferior, a pesar de adoptar las medidas adecuadas para garantizar la protección de los datos personales.

El avance que ha determinado Internet tiene que influenciar en la dinámica y funcionamiento de las administraciones públicas, y genera un punto de inflexión con respecto a las relaciones de éstas con los ciudadanos. En este sentido, somos de la opinión que hace falta superar la lógica de la petición individualizada de la información y sustituirla por la predisposición de las administraciones a difundir la información administrativa, y hacer más pública y transparente su actividad, mediante estas nuevas tecnologías.

Esta nueva cultura administrativa relacionada con la divulgación de la información, ciertamente, se empieza a hacer patente en la actuación de las administraciones públicas. La transmisión de la información a través de estos mecanismos tiene que cumplir, también, una serie de condiciones, como la universalización en el acceso, la gratuidad, la fiabilidad o la neutralidad en el tratamiento.

Sin embargo, no podemos olvidar que, tal como afirma la OCDE, "la tecnología es un elemento facilitador, pero no una solución". Así pues, las nuevas tecnologías nos pueden facilitar, en tanto que herramientas más eficientes, la consecución de este objetivo, siempre que una mayor transparencia y más facilidades para acceder a la información administrativa sean finalidades asumidas por la cultura administrativa.

Más allá del uso de estas tecnologías, a consecuencia del análisis de las quejas de los ciudadanos en relación con las trabas que tienen que superar para acceder a información de matiz general o derivada de un procedimiento administrativo, el Síndic ha podido constatar que, a menudo, estas finalidades no son prioritarias para la Administración.

Así pues, si bien técnicamente cada vez es más factible alcanzar el objetivo de una mayor transparencia y accesibilidad a la información de las administraciones públicas, hace falta un trabajo previo de predisposición y de asunción de esta finalidad por parte de éstas, cosa que implica, ciertamente, un cambio de posicionamiento con respecto a las relaciones con los ciudadanos, y superar el hermetismo o las dificultades que en algunos casos, como los que señalamos en los expedientes más significativos que se incorporan en este epígrafe, hemos podido constatar.

Así por ejemplo, con respecto a la gratuidad en el acceso de determinada información, ya en el Informe en el Parlamento de Catalunya correspondiente al año 2000, el Síndic expuso las consideraciones formuladas al Ayuntamiento de Barcelona para que el acceso a una determinada información relativa a la tramitación de un procedimiento administrativo, mediante el servicio de atención telefónica 010, no implicara un coste superior a lo que comporta comparecer en las dependencias municipales.

En la medida en que esta cuestión -el desacuerdo con el establecimiento de un precio para prestar un servicio de información por teléfono- continuó siendo motivo de un número importante de quejas a esta Institución que también hacían referencia al sistema de información a través del teléfono 012, el año 2003 el Síndic abrió una actuación de oficio en que se planteaba si los servicios que presta cada Administración con el teléfono de información pueden ser de pago a cargo del ciudadano (véase queja número 1458/03).

Examinada toda la documentación facilitada por las administraciones afectadas, el Síndic les formuló un conjunto de consideraciones que afectan a los derechos de los ciudadanos en relación con el procedimiento administrativo. Con respecto a las referentes al coste de las llamadas, que figuran al epígrafe de este informe dedicado a las quejas sobre el ámbito del consumo, las relatamos acto seguido,

Como criterio general, el Síndic considera que es legítimo que la Administración cargue una parte del coste de un servicio en los ciudadanos que lo utilizan. Ahora bien, eso no quiere decir que cualquier servicio que se canalice a través de estos teléfonos tenga que ser de pago.

El año 2004 el Síndic ha recomendado al Ayuntamiento de Barcelona y a la Generalitat de Catalunya excluir de la carta de servicios del teléfono 010 y 012 el acceso a la información sobre expedientes en que el ciudadano tiene la condición de interesado, cómo es el caso de las personas que participan en procesos selectivos de la administración de la Generalitat de Catalunya.

Asimismo, el Síndic ha recomendado al Ayuntamiento de Barcelona que excluya también del 010 aquellas llamadas en que el ciudadano da una información a un servicio municipal, cómo puede ser la recogida de animales muertos o la limpieza en la vía pública. Además, le ha sugerido que valore la posibilidad de segregar los trámites y gestiones del ciudadano a un teléfono sin tarificación adicional, como medio más efectivo para acercar la administración municipal al ciudadano y facilitarle el acceso.

Esta Institución también ha sugerido a la Generalitat de Catalunya que valore segregar del servicio del 012 la información y asesoramiento a los ciudadanos en materia de consumo y los trámites y gestiones, y pasarlos en un teléfono de tarificación normal. Además, también hemos indicado que se incorpore una previsión para que, cuando haya que derivar la llamada a una unidad administrativa concreta, se

informe del sobrecoste de la derivación desde la conexión 012, y se dé la opción de poder llamar a través de un teléfono de tarifa ordinaria.

Actualmente las administraciones estudian y valoran estas consideraciones con el objetivo último de reformular las normas de funcionamiento de estos servicios de información telefónica. En este sentido, los medios de comunicación escrita se han hecho eco, ante las consideraciones formuladas por el Síndic, de la decisión del Ayuntamiento de Barcelona de crear un servicio telefónico gratuito para recibir avisos, incidencias o sugerencias sobre la ciudad y sus servicios. Asimismo, la Generalitat de Catalunya ha anunciado una reforma del servicio del 012, que funcionará de manera ininterrumpida, y que está trabajando para que el concurso de telefonía para hacerse cargo del servicio permita rebajar el precio.

En concreto, recientemente, el consejero jefe de la Generalitat de Catalunya nos ha comunicado que cuando el nuevo proyecto se ponga en marcha, los trámites, las gestiones de consumo y los expedientes administrativos y otros trámites especializados se podrán hacer desde el 012 sin gastos adicionales. En cambio, con respecto a la sugerencia de excluir del servicio el acceso sobre expedientes administrativos en qué el ciudadano tiene la condición de interesado, la Generalitat considera que el usuario tiene otros canales para obtener la información, como la consulta presencial en los diferentes departamentos o mediante Internet.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
R 3	Actuación de oficio sobre el funcionamiento de los servicios de atención telefónica

4. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. LA POSICIÓN JURÍDICA DEL DENUNCIANTE

Otra cuestión que ejemplariza la poca predisposición de las administraciones a facilitar la información, y que constantemente se plantea ante esta Institución, es la posición jurídica del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador.

En este sentido hemos señalado que, si bien no todo denunciante puede acreditar la condición de interesado, sí que puede haber denunciantes portadores o titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo que estarían legitimados para intervenir en el procedimiento cuando, a resultas de éste, se puede producir un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea con el otorgamiento de un beneficio o con la eliminación de una carga o gravamen en esta esfera. En estos casos, hemos planteado que los derechos inherentes a la condición de interesado en un procedimiento administrativo se prediquen y se reconozcan también a estos denunciantes (véase queja número 3581/03).

En caso que el denunciante no sea titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, somos de la opinión que, en la atención al ciudadano, la Administración actuante tiene que informarlo tanto de las actuaciones a que ha dado lugar su denuncia como también, aunque sea sucintamente, del desenlace.

También a nivel del procedimiento administrativo sancionador, el Síndic ha tenido ocasión de pronunciarse con respecto a la oportunidad de facilitar una mayor información al ciudadano en relación con las consecuencias sancionadoras de determinadas infracciones administrativas, como medida complementaria que no va en detrimento de la actuación administrativa (véase queja número 3981/03).

Por ejemplo, ante el incumplimiento de la obligación de abonar una percepción mínima por viajar sin título de transporte válido o suficiente, el Síndic considera que el ciudadano tiene que tener una información exhaustiva de las consecuencias de este incumplimiento, no una simple referencia genérica de estas consecuencias, en la medida que da lugar a la incoación de un procedimiento sancionador, por aplicación de la normativa de ordenación de transporte terrestre, que prevé unas sanciones pecuniarias de un importe sustancialmente superior al correspondiente a la percepción mínima.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
R 03	La posición jurídica de un denunciante afectado por la construcción de un pozo sin permiso
3981/03	La información a un presunto infractor de la normativa que regula el transporte terrestre

5. LA FIRMEZA EN VÍA ADMINISTRATIVA DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO: UN REQUISITO DE EJECUCIÓN INELUDIBLE

La ejecución de las resoluciones sancionadoras en general, y de tráfico en particular, por parte de la Administración sin tener que acudir a los tribunales, es una facultad excepcional regulada por ley. Pero la Administración no puede actuar en este sentido si las sanciones en cuestión previamente no han adquirido firmeza en la vía administrativa, principio recogido también en las normas que regulan el procedimiento sancionador por infracciones a la normativa de circulación viaria.

La sanción que la Administración imponga demora su eficacia hasta que ésta haya notificado expresamente la resolución administrativa del último recurso que el administrado pueda interponer en vía administrativa. Así pues, si la Administración no actúa en este sentido, el Síndic considera que no es ajustado a derecho que inicie la vía ejecutiva.

La normativa específica sobre circulación viaria y procedimiento sancionador regula, cómo indicábamos anteriormente, este principio, que tiene origen en la normativa del procedimiento administrativo común, concretamente en los artículos 94 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En el artículo 83 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que establece de forma tajante que las sanciones previstas en la ley no se pueden ejecutar si no han adquirido firmeza en vía administrativa.

En consecuencia, cuando los ciudadanos se han dirigido al Síndic de Greuges manifestando que la Administración había iniciado el procedimiento ejecutivo para hacer efectivo el pago de una sanción pecuniaria, cuándo todavía quedaba pendiente de respuesta expresa el recurso o recursos interpuestos, hemos recordado a las administraciones que no es posible actuar en vía ejecutiva si previamente la persona sancionada no ha recibido la resolución o resoluciones que ponen fin a la vía administrativa.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
883/04	Recordatorio de la imposibilidad de iniciar la vía ejecutiva para hacer efectivas sanciones en materia de tráfico que no han adquirido firmeza en vía administrativa

6. LA REITERACIÓN DE NOTIFICACIONES DE PROVISIÓN DE APREMIO

Una vez la resolución sancionadora ha adquirido firmeza y no se ha abonado el importe de la sanción, la Administración puede iniciar la fase de ejecución.

El procedimiento ejecutivo es autónomo y diferente del procedimiento sancionador, y se considera un privilegio de autotutela de la Administración, regulado en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, y, de manera específica, en el Real decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, que regula el Reglamento general de recaudación.

La posibilidad legal que la Administración pueda utilizar el procedimiento ejecutivo para cobrar las sanciones derivadas de infracciones de tráfico es relativamente reciente, dado que, antes de todo el proceso de modificaciones normativas a nivel de circulación viaria, que se inicia el año 1989, la Administración tenía que acudir a la vía judicial cuando las mencionadas sanciones no se abonaban en periodo voluntario.

Para sintetizar al máximo el objeto del problema, examinamos qué consecuencias se derivan para el administrado cuando la Administración hace un uso incorrecto de una de las fases del procedimiento ejecutivo. Concretamente **cuando|cuándo**, una vez dictada, la provisión de apremio se notifica más de dos y tres veces al interesado.

Si bien las administraciones que actúan en este sentido manifiestan que el hecho que la provisión de apremio se notifique de manera reiterada se podría entender como una facilidad para el administrado, ya que le sirve de "recordatorio" y se le permite que pueda pagar con el recargo pero sin iniciar la fase de embargo de bienes, somos de la opinión que este tipo de práctica tiene un efecto equívoco. Tal efecto deriva del hecho que, en la práctica, se convierte en un mecanismo que utilizan algunas administraciones con la intención de prolongar la tramitación de un

procedimiento ejecutivo y crear la ficción legal que así no opera el instituto de la prescripción.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
0 R	La Administración notifica reiteradamente la provisión de apremio para evitar la prescripción de una sanción de tráfico

7. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN MATERIA DE SUBVENCIONES

Durante el ejercicio objeto de este Informe, y a consecuencia de la presentación de dos quejas ante esta Institución, el Síndic ha formulado un conjunto de consideraciones al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca relacionadas con la tramitación de ayudas que gestiona este Departamento, en las cuales se incorporan aportaciones de matiz procedimental que es interesante destacar.

En el primer caso, el Síndic intervino a petición de una ciudadana que había visto denegada una solicitud de ayuda para la primera instalación de jóvenes agricultores, después de una tramitación bastante accidentada.

Exhaustivamente analizada la información que facilitó la Administración en respuesta a su petición, el Síndic entendió que, si bien la promotora había incurrido en diferentes incumplimientos de la normativa reguladora en la fase de certificación de la ayuda y no había aceptado las orientaciones facilitadas por el Departamento para solucionar las incidencias detectadas, éste también había incurrido en algunos errores procedimentales en la tramitación de esta ayuda (véase queja número 1882/04).

Una de las reflexiones formuladas a consecuencia de esta actuación estaba relacionada con los efectos del silencio administrativo en este ámbito. Una vez transcurrido el plazo de seis meses y dado que la Administración no había resuelto expresamente la

solicitud, la peticionaria pidió que se confirmara el sentido positivo del silencio.

Inicialmente, el Departamento dictó una resolución por la cual se entendía que el silencio era negativo porque, de acuerdo con una previsión recogida a la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, en los procedimientos de otorgamiento de las subvenciones en las cuales hay financiación procedente de la Unión Europea, cómo es el caso de que nos ocupa, se excepciona el principio general de silencio positivo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Sin embargo, dado que la orden que regula estas ayudas establece que la solicitud de subvención se entiende concedida por silencio positivo ante la falta de resolución expresa en el plazo de seis meses contadores desde la finalización del plazo para presentar solicitudes, más adelante el Departamento estimó el recurso de alzada interpuesto por la promotora contra la resolución que declaraba el silencio negativo, mediante una resolución expresa que estimaba la solicitud de ayuda para la primera instalación de joven agricultor.

En la medida que la citada resolución tenía un doble contenido, reconocía la producción del silencio positivo y estimaba la solicitud de ayuda sin establecer ninguna condición ni disminuir el importe; la promotora interpretó que se le había estimado el importe solicitado a la petición de ayuda. El conflicto se generó cuando, con posterioridad, el Departamento dictó una nueva resolución en que se cuantificaba la ayuda con un importe inferior.

En opinión del Síndic, para cumplir las previsiones normativas y evitar ulteriores malentendidos, hacía falta que la resolución estimatoria del silencio positivo ya concretara el importe de la ayuda y las condiciones a que se somete el pago, y así se habría evitado que la interesada considerara que se le estimaba la petición en los términos en que la había efectuado. De lo contrario, si el Departamento entendía que esta

concesión era contraria al ordenamiento jurídico, apreciamos que era apropiado instar la revisión de oficio del acto administrativo.

El Departamento no aceptó esta consideración, dado que entendía que la primera de las resoluciones se limitaba a aceptar un hecho objetivo, el silencio positivo, y que hacía falta una segunda resolución, dictada por el órgano competente según la normativa reguladora, que cuantificara la ayuda y determinara las condiciones de los beneficiarios. Así pues, el Departamento no apreció ninguna contradicción entre las dos resoluciones, sino el efecto de la asunción de competencias por los órganos competentes, de acuerdo con el marco normativo aplicable.

En otro caso, relacionado con la pesca, el promotor de la queja, mariscador profesional, solicitaba una indemnización por los perjuicios económicos que le ocasionaba el periodo de veda de dos meses para el erizo. La petición fue desatendida por el Departamento, pero también pedía que éste articulara mecanismos que permitieran alcanzar acuerdos entre las cofradías, de manera que se permitiera la recogida profesional de erizos más allá del ámbito territorial de la cofradía a la cual pertenece el peticionario, en virtud de una previsión con este contenido al Orden que establece el tamaño mínimo y el periodo de veda (véase queja número 3958/03).

En opinión del promotor, la situación de sobreexplotación de este recurso en las costas catalanas, que genera el establecimiento de este periodo de veda, ha sido cuestionada por algunos estudios científicos, contrarios a esta apreciación. En este sentido, el promotor denuncia la pesca furtiva de este recurso y reclama que se incremente la acción inspectora y sancionadora, haciéndola extensiva, también, a los puntos de venta: restaurantes y pescaderías.

En esta ocasión el Síndic sugirió al Departamento que, en ejercicio de la función atribuida a la Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos, consistente

en la coordinación de las relaciones con las cofradías y otras organizaciones del sector pesquero y acuícola, propiciara acuerdos para recoger erizos en los ámbitos territoriales de otras cofradías.

Por otra parte, en relación con la compensación económica solicitada por el promotor de la queja, el Síndic entendió que la concesión está delimitada por diversos condicionantes (establecimiento discrecional de la Administración, disponibilidad presupuestaria, parámetros derivados de la normativa comunitaria que no prevé ninguna compensación por la veda objeto de estudio, garantía que esta ayuda no falseará o amenazará de falsear la competencia, etc.), que implica que cualquier iniciativa se tendría que articular por una vía excepcional.

A pesar de las dificultades planteadas, el Síndic sugirió que se valorara la oportunidad de adoptar una medida de fomento, que implicaría un gasto poco elevado, teniendo en cuenta el número de destinatarios que, en una primera aproximación, no parecía que implicara una amenaza a la competencia susceptible de incumplimiento de la normativa comunitaria.

En respuesta a las precedentes recomendaciones, el Departamento explica las previsiones normativas para afrontar la pesca furtiva y la comercialización de erizos que incumplan el tamaño mínimo, entre otros aspectos, así como las campañas de inspección periódica y el control de la marca sanitaria que tienen que presentar estos productos del mar en los restaurantes de la zona de consumo habitual.

Por otra parte, la respuesta de la Administración afirma que, a pesar de haber hecho gestiones, las cofradías mantienen la prerrogativa de preservar la zona de pesca para sus cofrades. Con respecto a la petición de una compensación económica, del informe facilitado no se desprende una respuesta específica a esta consideración, aunque sí se concreta la necesidad de hacer un estudio de los recursos de erizo, porque se encuentran sobreexplotados, que quizás implica no autorizar la

extracción durante las próximas campañas, con la finalidad de conseguir la recuperación de la especie.

En consecuencia, el 12 de enero de 2005 el Síndic comunicó al Departamento y al promotor que consideraba no aceptada la sugerencia y finalizaba la actuación.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
1882/04 R	Una solicitud de ayuda para primera instalación de jóvenes agricultores
3958/04	Compensaciones económicas por los periodos de veda de recogida de erizos

SEGUIMIENTO DE ACTUACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Algunas consideraciones sobre los sistemas electrónicos de videovigilancia

A raíz de la tramitación de una actuación de oficio sobre la videovigilancia, que se incorporó como Libro segundo del Informe del año 2003 (véase pág. 365 a 377 del *Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya* número 34, de 19 de marzo de 2004), el Síndic reflexionó sobre el uso de estas instalaciones a nivel de la seguridad privada, para el control, la regulación, la vigilancia y la disciplina del tráfico, así como sobre el procedimiento para renovar las autorizaciones que permiten instalarlas. Con respecto a la sugerencia relativa a la videovigilancia privada, en el sentido de cumplir el mandato derivado de la disposición adicional novena de la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos y, en consecuencia, aprobar una reglamentación que incorpore los principios inspiradores de esta ley en el ámbito de la seguridad privada, el Defensor del Pueblo, en el marco de sus competencias, tramita esta cuestión ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Interior.

La última información que nos consta es la existencia de un borrador de proyecto de real decreto que regularía esta cuestión, y que el Defensor hace un seguimiento de la tramitación.

Hemos recibido la respuesta del Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya la relación con el resto de

consideraciones formuladas, la cual se desprende que no se asumen totalmente las sugerencias del Síndic de Greuges. Vista la importancia del tema, y que la Institución está iniciando un mecanismo de colaboración con la Agencia Catalana de Protección de Datos, mantenemos abierta esta actuación.

1.2. FUNCIÓN PÚBLICA

1. INTRODUCCIÓN

Recogemos bajo este epígrafe las actuaciones relativas a quejas que plantea al Síndic de Greuges el personal al servicio de las administraciones públicas de Catalunya.

Este año esta Institución ha emprendido un importante número de actuaciones en materia de función pública, dos de las cuales corresponden a actuaciones abiertas de oficio por la lentitud en la incorporación de los aspirantes aprobados en un proceso selectivo, y por lo tanto en la adjudicación de un destino definitivo, a nivel de la Administración judicial; por otra parte, ha impulsado una modificación normativa en relación con la conciliación de horario laboral y vida familiar del personal al servicio de las administraciones públicas.

Detectamos que este año son numerosas las ocasiones en que los funcionarios públicos se dirigen a esta Institución para exponer cuestiones diversas, que son resueltas por la misma Administración reclamada -a menudo por los mismos departamentos de la Generalitat en los cuales pertenecen- una vez nos dirigimos a ellos para exponerles la problemática denunciada.

Hemos recibido quejas relativas a solicitudes de certificación no atendidas, falta de respuesta respecto de la solicitud de aplicación de una normativa concreta a una situación específica, o falta de respuesta a la interposición de recursos de reposición pidiendo el cobro de importes no percibidos.

Se continúa manifestando, como en otros informes anuales, que uno de los problemas que dan lugar a más quejas en este ámbito es el acceso a la función pública, en qué se cuestiona básicamente el cumplimiento por la Administración de uno de los principios que la tienen que regir, el de la igualdad,

especialmente con respecto a los requisitos físicos exigidos a los aspirantes.

Uno de los sistemas de selección para el acceso a la función pública, de acuerdo con la normativa de función pública de la Generalitat, que se aplica con carácter supletorio al personal al servicio de las corporaciones locales de Catalunya, es el concurso oposición. Éste consiste en la superación de las pruebas correspondientes y, si es necesario, del curso selectivo de formación, y también en la posesión previa, debidamente valorada, de determinadas condiciones de formación, méritos o niveles de experiencia. Este año, fruto de la puesta en marcha del Servicio de Ocupación de Catalunya y de la celebración de los diferentes concursos oposición para cubrir los puestos de trabajo mediante funcionarios, hemos recibido algunas quejas por no haber tenido en cuenta determinados méritos a los aspirantes o justamente por el caso contrario, es decir, porque los interesados han estado disconformes con la valoración que se ha hecho en el caso de algunos aspirantes.

Si bien tenemos que decir que en la fase de concurso de un proceso selectivo la valoración de los méritos se tiene que hacer de acuerdo con el baremo incluido en la convocatoria correspondiente, la cual tiene que ser en todos los casos pública y libre, la impugnación de este baremo se tiene que hacer por la vía jurisdiccional, como ha sido en relación con una de las quejas que se nos planteó, lo cual, de acuerdo con la ley por la cual se rige esta Institución, ha impedido nuestra intervención.

Queremos manifestar que sobre las quejas recibidas por situaciones de acoso moral o psicológico en el trabajo de los empleados públicos, el llamado *mobbing*, se han puesto de manifiesto también problemas respecto de la competencia subjetiva para conocer los hechos denunciados.

En relación con la cuestión competencial y el alcance del reparto de las competencias en materia de función

pública entre las diferentes administraciones públicas, hay que mencionar que el 16 de septiembre, y en virtud de la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas, se constituyó la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, que en principio tiene que considerar cuáles son los derechos y los deberes de todos los empleados públicos con este carácter básico.

Aunque la Constitución de 1978 ya establecía que una ley tiene que regular el estatuto de los funcionarios públicos, hasta ahora no se ha aprobado un texto único con esta denominación, por lo que hace falta que, veinticuatro años después de la promulgación de la carta magna, se cumpla el mandato constitucional.

La misión de la comisión de expertos no tiene que ser otra que, mediante el estudio y el diagnóstico sobre la situación del empleado público, elaborar un conjunto de propuestas para someterlas a debate para la elaboración de un anteproyecto de ley. Este organismo, en el plazo de seis meses desde su constitución, rendirá cuentas de los trabajos que elaborará a partir de un esquema participativo y articulará los instrumentos necesarios para la participación de las comunidades autónomas, corporaciones locales, organizaciones sindicales y otras organizaciones representativas.

En estos momentos la normativa legal básica es muy extensa y minuciosa y conviene, por lo tanto, sistematizar y ordenar qué es legislación básica y reducirla, para abrir puertas a la ordenación que del sistema de función pública puede hacer cada Administración en ejercicio de su autonomía y en función de sus competencias.

Lo cierto es que la legislación actual no responde a la situación real de la función pública, donde es muy elevado el número de empleados públicos afectados por diferentes regímenes jurídicos (estatutarios, laborales) y nos encontramos en un momento en que se evidencian las necesidades de flexibilización y

modernización para que la Administración responda a los principios de eficacia y eficiencia de que tienen que presidir su actuación. Pues, hay que determinar las reglas y los principios comunes en torno a los cuales las organizaciones públicas encuadren sus políticas de recursos humanos permitiendo, al mismo tiempo, a cada Administración resolver sus particulares necesidades organizativas.

2. EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

2.1 El principio de igualdad y la no discriminación en el acceso a la función pública

De acuerdo con el artículo 103.1 de la Constitución Española, la ley regulará el acceso a la función pública de acuerdo con los principios del mérito y de la capacidad, los cuales se tienen que interpretar y aplicar conjuntamente con el de igualdad, recogido en los artículos 14 y 23.2 del mismo texto, y que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las sentencias 50/1986 y 215/1991, se tienen que completar con el principio de publicidad.

Siguiendo estos preceptos, la Generalitat de Catalunya, en su Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el cual se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Catalunya en materia de función pública, establece que seleccionará a todo su personal con criterios de objetividad, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad de los aspirantes, y mediante convocatoria pública.

El hecho que las convocatorias de selección de personal introduzcan elementos, como la exigencia de una edad límite para el acceso o unos determinados requisitos físicos a los aspirantes (altura, masa corporal, etc.), no es "per se" una vulneración del principio constitucional de igualdad (véase quejas números 0443/04 y 0723/04).

El texto constitucional defiende el derecho de igualdad y prohíbe la discriminación e, incluso, el

derecho constitucionalmente reconocido, actuando en una doble dirección, permite a los ciudadanos la impugnación de las bases de la convocatoria que ignoren los principios de mérito y capacidad, y establecen fórmulas discriminatorias, a la vez que se garantiza que el acceso a la función pública se hará en condiciones de igualdad aplicando las bases y el procedimiento establecido en todos por igual.

También es cierto, sin embargo, que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse con respecto a la exigencia de unos requisitos físicos determinados por parte de las administraciones públicas matizando, cuando menos, la interpretación de estos principios.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 2 de julio de 1981, entre otros, interpretó el principio de igualdad y sostiene que toda desigualdad no constituye necesariamente discriminación; la igualdad sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de esta justificación tiene que ser apreciada en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada.

Así pues, una medida como exigir una altura mínima, un índice de masa corporal dentro de unos límites o una edad máxima, para el acceso a un cuerpo de funcionarios determinado, que comporte una desigualdad de trato de la Administración hacia un administrado respecto de los otros, no tiene que constituir en absoluto un atentado al principio de igualdad, siempre que eso tenga una justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y el efecto de la medida.

Aquello que vulnera el principio fundamental de igualdad es no obligar igualmente a todos los participantes de alguna de las bases de la convocatoria, pero no es misión del Síndic de Greuges de establecer cuál tiene que ser el límite de edad, el índice de demasiado corporal, la altura o las exclusiones médicas por malformaciones o lesiones

que las administraciones públicas fijan haciendo uso de la potestad discrecional, sino velar para que en el ejercicio de esta potestad la actuación de la Administración no sea abusiva.

En este sentido, a modo de ejemplo, la exigencia de un requisito de altura mínimo y una buena condición física, si obedece a una finalidad fácilmente identificable, no se tiene que considerar genéricamente discriminatoria. La razón de ser y la justificación de eso se basan en el contenido de la misma función a ejercer por el empleado público, de manera que, como ha tenido ocasión de manifestar diversa jurisprudencia, una determinada constitución física de los miembros de un determinado cuerpo de funcionarios puede ser idónea en las intervenciones que realizan y para el cumplimiento de sus funciones, y así lo hemos puesto de manifiesto a los promotores de las quejas.

En relación con el acceso, también hemos recibido otras quejas que destacaremos por su novedad y por el ámbito sectorial en que se han producido -el Cuerpo de Mossos d'Esquadra-, ya que el acceso y la promoción para ingresar en las diferentes escalas son regulados específicamente en la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la policía de la Generalitat Mossos de Escuadra, modificada en algunos puntos por la Ley 1/2004, de 24 de mayo (véase quejas números 1732/04 y 1890/04).

Las quejas, en este caso, se referían a la exclusión de los aspirantes que, a pesar de haber superado las pruebas selectivas, han quedado fuera del proceso cuando todavía seguían el curso selectivo que es obligatorio superar para acceder al cuerpo, después de haber sido sometido a una prueba médica, de acuerdo con aquello que prevé el apartado 5 del artículo 22 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la policía de la Generalitat Mossos d'Esquadra, para comprobar su adecuación al cuadro de exclusiones médicas establecido para el ingreso en la categoría de mosso o mossa.

Este apartado del artículo 22 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, que era de aplicación a los promotores de las quejas, ha sido modificado en virtud de la Ley 1/2004 en su redacción, pero no en la finalidad, que no es otra que comprobar antes del nombramiento de los aspirantes su condición física y la adecuación de ésta a las exigencias establecidas en el cuadro de exclusiones médicas.

Las quejas de los interesados se han centrado en el hecho que, cuando quedaban pocas semanas para la finalización del curso selectivo, los promotores fueron declarados aptos en la segunda subprueba de las bases de la convocatoria, consistente en la revisión médica; en ésta se detectó que sufrían discromatopsia, y se dictó una resolución por la cual quedaban excluidos del proceso selectivo, y les impedía finalizar el curso en la Escuela de Policía, sin obtener el certificado acreditativo que los eximiría en el caso de participar en otras convocatorias de oposiciones, como ahora, para el acceso a cuerpos de la policía local.

Queremos destacar que, a pesar de las previsiones normativas que avalan que en cualquier momento se pueden hacer revisiones médicas a los aspirantes, dirigimos unas consideraciones al Departamento de Interior en el sentido que las alteraciones o lesiones congénitas que, como en el caso de los promotores de las quejas, no es posible adquirir con el paso del tiempo, se tendrían que detectar en una prueba médica previa al inicio del curso selectivo.

También interpretamos que, dado que, ante la gravedad de la enfermedad o el defecto físico del aspirante, es potestad del órgano responsable la propuesta de exclusión, el grado de alteración visual que sufrían los aspirantes tendría que ser recogido y detallado en el informe médico para que se pudiera adoptar esta decisión, teniendo en cuenta las tareas o funciones asignadas a cada uno de los puestos de trabajo y la capacidad de los aspirantes para ejercer las funciones correctamente. Igualmente, entendimos que a la vista de la normativa vigente la exclusión del

procedimiento selectivo por estos motivos no necesariamente tendría que comportar la pérdida de la condición de alumno, y en este sentido proponíamos que, vistas las circunstancias concurrentes, se permitiera a los aspirantes terminar el curso para obtener el certificado antes mencionado.

De estas sugerencias sólo se ha aceptado la primera, de manera que en la convocatoria del año 2004 ya se prevé que en la primera fase de las pruebas selectivas se tiene que comprobar que no hay motivos de exclusión médica con respecto a los órganos de los sentidos, y detectar de esta manera las posibles alteraciones antes de la fase de capacitación.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
0443/04	Discriminación por razón de la condición física de las personas por la exigencia de unos determinados requisitos físicos para el acceso a la función pública
723/04	Disconformidad por la exigencia en las convocatorias de acceso al cuerpo de Mossos d'Esquadra y a la categoría de inspector de un determinado índice de demasiado corporal
1732/04	Detección de una alteración visual en la recta final de un proceso selectivo para el ingreso en el cuerpo de Mossos d'Esquadra

2.2 La lentitud de la tramitación de los procesos selectivos

La convocatoria de un proceso selectivo para ingresar en la función pública no es sino una forma de invitar a los administrados con determinadas condiciones a incorporarse profesionalmente al servicio público y es, al mismo tiempo, la norma o conjunto de bases por la cual se rigen los diferentes actos del procedimiento de selección y las cuestiones que puedan plantearse en su desarrollo. Siendo la publicidad un requisito esencial, en el plazo de veinte días naturales los interesados tienen que presentar la solicitud, de manera que, una vez finalizado el plazo de presentación de instancias, se dictará una resolución y se establecerá el día y la hora de las pruebas selectivas.

Aparte de este plazo de veinte días para presentar instancias y de uno de posterior, también de veinte días para la presentación, una vez publicada la relación definitiva de los aprobados, de los documentos acreditativos de las condiciones de capacidad y de los requisitos exigidos en la convocatoria, no encontramos ninguna otra referencia, ni en la normativa estatal ni autonómica reguladora de los procesos de selección, a los plazos de tramitación de los procesos selectivos, que a menudo se convierten en largos y colocan a los

aspirantes en situaciones de larga espera hasta el nombramiento y toma de posesión de las plazas ofertas en las convocatorias.

Este año hemos tramitado una actuación de oficio relativa a la lentitud de la tramitación de los procesos selectivos para ingresar en la función pública, a raíz de las informaciones publicadas en la prensa sobre la falta de destino de los funcionarios de la Administración de justicia que participaron en las pruebas selectivas de ingreso convocadas por la Orden de 30 de abril de 2002. (véase actuación de oficio número 3554/04)

Examinados los datos relativos a la publicación de las listas definitivas de aprobados en las convocatorias celebradas para el ingreso en los cuerpos de oficiales y de auxiliares de la mencionada Administración, lo cierto es que, aunque el mes de octubre de 2003 ya se conocían los nombres de los aspirantes que habían superado las pruebas selectivas, la relación de las plazas que se les ofrecían en Catalunya no se publicó hasta el 29 de julio de 2004, y el mes de septiembre de 2004 todavía no habían sido nombrados.

Por estos motivos pedimos información al Departamento de Justicia de la Generalitat, sobre las causas del retraso en la incorporación de los nuevos funcionarios y sobre la existencia de alguna previsión normativa para determinar reglamentariamente los plazos máximos de duración de los procesos selectivos y evitar las dilaciones excesivas entre la convocatoria de las pruebas y la incorporación de los aspirantes aprobados a sus destinos.

Dado que del informe enviado constatamos que el retraso en la resolución del proceso selectivo radica en la actuación del Ministerio de Justicia, nos dirigimos al Defensor del Pueblo, a quien corresponde la supervisión de la Administración estatal, para exponer los hechos y para que, teniendo en cuenta las necesidades de personal que continuamente se evidencian en los juzgados, se estudie la

conveniencia de impulsar alguna iniciativa por agilizar la tramitación de los procesos selectivos.

En el momento de cerrar este Informe nos quedamos a la espera de respuesta a esta recomendación.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
3554/04	Actuación de oficio por el retraso en la obtención destino definitiva de los aspirantes de procesos selectivos de la Administración de justicia.

2.3. Funcionamiento de la bolsa de trabajo para nombrar personal interino

Aparte del tema de la igualdad en el acceso a la función pública y la lentitud de los procesos selectivos, queremos destacar que este año hemos puesto fin a un expediente que, si bien se había iniciado en el año 2003 -fruto de la queja de un participante en un concurso oposición para acceder en un cuerpo de titulados superiores de la Generalitat de Catalunya que, a pesar de haber aprobado, no obtuvo plaza-, en la cuestión de fondo a la cual se refería, el funcionamiento de la bolsa de trabajo para nombrar personal interino, no ha tenido solución hasta pocos días antes del fin del año 2004.

La Administración no prevé la posibilidad que las personas que hayan superado un proceso selectivo, pero que se queden sin plaza, tengan ningún derecho subjetivo, sino que aquello que previó fruto de un acuerdo general sobre condiciones de trabajo del personal del ámbito de aplicación de la Mesa General de Negociación de la Generalitat de Catalunya firmado el 12 de julio de 2000, es la configuración de un procedimiento de urgencia para nombrar el personal interino y la articulación de la bolsa de trabajo de donde tenían que surgir los candidatos para cubrir las necesidades urgentes con este tipo de personal.

Este acuerdo era expresamente vigente hasta el 31 de diciembre de 2003, pero tácitamente prorrogable por años naturales a partir de esta fecha. Sin embargo, el punto 3 del acuerdo establecía la posibilidad que la Administración o la mayoría de las organizaciones sindicales firmantes lo pudieran denunciar dentro del plazo de un mes antes de acabar el periodo de vigencia.

El promotor mostró su disconformidad con el hecho que no se previera un sistema de designación mecánica como interinos para las personas que habían superado los procesos selectivos pero que habían quedado sin plaza, cuándo este sistema es lo único que respetaría los principios de mérito y capacidad.

El Síndic entiende que si se concluye que no hay un único método o sistema de regulación para proveer puestos de trabajo vacantes con personal interino, también se tiene que concluir que la decisión de establecer el mecanismo corresponde a quien legítimamente tiene las competencias para acordarlo.

La bolsa de trabajo de uso para todos los departamentos de la Generalitat se estructuraba en tres grupos que, a grandes rasgos, incluyen a las personas que hayan trabajado como interinos, las que hayan superado la fase de oposición de un procedimiento de ingreso a la función pública (ordenadas en razón de la nota obtenida) y las que han superado alguna de las pruebas en las convocatorias de acceso al cuerpo y la escala respecto de las cuales tienen que participar.

Igualmente se preveían dos tipos de procedimientos, uno de general (con los candidatos de la bolsa de trabajo) y uno de excepcional, para cubrir los puestos de trabajo mediante el nombramiento de interinos.

Ahora bien, fruto de las previsiones de las instrucciones dictadas para la gestión de esta bolsa de trabajo, la Secretaría de Administración y Función Pública nos informó de la posibilidad que un

candidato inscrito en la bolsa no llegara nunca a ser llamado para ningún proceso de selección, si se tiene en cuenta el hecho que los departamentos pueden hacer uso del procedimiento excepcional previsto que permite cubrir vacantes con personal funcionario que pertenezca a uno o dos grupos inferiores al del lugar a cubrir, o con un interino del grupo inmediatamente inferior.

Vista esta información, previsiones como la relativa al hecho que las personas que han superado un procedimiento de ingreso quedaran ordenadas de acuerdo con la nota obtenida, no constituyen sino un elemento distorsionador que el Síndic recomendó que desapareciera para evitar crear falsas expectativas entre los candidatos inscritos en la bolsa de trabajo.

Igualmente queda claro que aquello que se nombraba "procedimiento excepcional" en las instrucciones para la gestión de la bolsa se desplazaba o pasaba al frente del "procedimiento general". Por esta razón el Síndic recomendó que, en tanto que el Acuerdo general sobre condiciones de trabajo fijaba su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003 y preveía la prórroga tácita para periodos anuales sucesivos mientras no se produjera la denuncia de la Administración o de la mayoría de las organizaciones sindicales, el año 2004 se denunciara la vigencia del Acuerdo y se instara la modificación del procedimiento correspondiente a la bolsa de trabajo con el fin de dotarla de claridad, transparencia y congruencia y evitar, así, la presencia de elementos distorsionadores que puedan crear confusión y falsas expectativas entre los candidatos inscritos.

Esta sugerencia ha sido aceptada expresamente y el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas comunicó a esta Institución haber tomado la determinación de denunciar el Acuerdo, que queda sin efecto a partir del 1 de enero de 2005 y, consiguientemente, también las previsiones que contiene sobre la bolsa de trabajo y el procedimiento de urgencia para nombrar personal interino.

Igualmente, se nos ha informado de la voluntad de tener en cuenta nuestras sugerencias sobre la bolsa de trabajo para dotar de más claridad, transparencia y congruencia al procedimiento que establezca su funcionamiento.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
2851/04	Disconformidad con el funcionamiento de la bolsa de trabajo de interinos de la Generalitat

3. EL DERECHO A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL

La Constitución Española, en su precepto 39.1, establece el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y también el derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación (artículos 14 y 9.2).

En el seno de la Unión Europea se han establecido una serie de principios para conseguir la igualdad real entre hombres y mujeres en los ámbitos sociales, económico y cívico, lo que comportó la necesidad de introducir instrumentos dirigidos a la conciliación de la vida familiar y laboral sin discriminación por razón de sexo, que, a nivel de la función pública, aunque con la intención pedagógica del Parlamento hacia toda la sociedad, se concretó en la modificación de los artículos 96 y 97 del Decreto legislativo 1/97, de 31 de octubre, mediante la Ley 6/2002, de 25 de abril, de medidas para la conciliación del trabajo con la vida familiar del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas.

Esta ley es un paso adelante en la consolidación del estado social y las políticas de bienestar, y aspira a servir de modelo para que las medidas adoptadas se puedan ir extendiendo de forma gradual a los trabajadores por cuenta ajena con la misma finalidad de conciliar la vida laboral y familiar.

Si bien es cierto que desde su entrada en vigor se ha entendido que introduce elementos de flexibilidad en relación con el permiso de maternidad, reducciones de jornada de trabajo y la introducción de la excedencia para cuidar de familiares, la realidad social demuestra que las previsiones normativas quedan cortas a medida que hay nuevas necesidades.

Con ocasión de la presentación en esta Institución de la queja de un funcionario de la Administración local a quien se denegó el disfrutar de un permiso de paternidad y la reducción de un tercio de la jornada ordinaria con derecho a percibir el 100% de las retribuciones, mediante una resolución de la corporación municipal que era correcta desde el punto de vista de la aplicación literal de la normativa reguladora de estos derechos, iniciamos una actuación de oficio dirigida a mejorar o modificar la normativa vigente sobre la conciliación de la vida familiar y laboral de los empleados públicos.

Ciertamente, el artículo 97.4 del Decreto legislativo 1/97, de 31 de octubre, en su redacción a partir de la modificación introducida por la Ley 6/2002, de 25 de abril, sólo prevé que en caso que el padre y la madre trabajen, la madre, al iniciarse el periodo de descanso por maternidad, puede optar para que el padre disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del periodo de descanso posterior al parto, de manera simultánea o sucesiva con ella.

No obstante, la realidad demuestra que quien estaba buscando trabajo o se encontraba dentro de un proceso dirigido a conseguir uno, pero que no se había resuelto antes de empezar el periodo de descanso por maternidad, no tiene el derecho de opción, aunque consiga un trabajo antes de que este periodo finalice, ya que el derecho se condiciona al hecho que los dos progenitores tengan trabajo en el momento del parto, de acuerdo con la literalidad del precepto legal. Esta situación, ligada al hecho que, para obtener la reducción de un tercio de la jornada de trabajo en razón de guarda legal de un niño, con

derecho a percibir el 100% de las retribuciones hasta que el niño tenga un año, el funcionario o la funcionaria tienen que presentar la solicitud a partir del momento en que se reincorporan al trabajo después del permiso de descanso por maternidad, da lugar al hecho que el funcionario que no pudo disfrutar del permiso, porque no pudo ejercer el derecho de opción en los términos antes expresados, tampoco pueda disfrutar de la reducción de un tercio de la jornada de trabajo.

Dado que la Ley 14/1984, de 20 de marzo, por la cual se rige esta Institución, permite al Síndic de Greuges recomendar modificaciones que le parezca oportuno introducir en los textos normativos, se acordó abrir la actuación de oficio número 5184/04. Aquello que se pretende con esta actuación es que la normativa prevea la posibilidad que, una vez se ha empezado a disfrutar del periodo de descanso por maternidad, cambie la situación laboral de uno de los progenitores y se admita la posibilidad que antes de que este periodo finalice, si los dos progenitores trabajan, el padre o la madre puedan disfrutar el tiempo de permiso restante.

Igualmente, se pretende que en cualquier momento y antes de que el niño para quien se solicita la guarda tenga un año, se pueda pedir la reducción de un tercio de la jornada con el 100% de las retribuciones sin que el progenitor que la solicita haya disfrutado necesariamente del periodo de descanso por maternidad.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
4147/04	Denegación del permiso de paternidad y de la reducción de un tercio de la jornada con el 100% de las retribuciones
5184/04	Actuación de oficio a raíz de la modificación normativa del artículo 97 del Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el cual se aprueba la refundición en un texto único de determinados textos legales vigentes en Catalunya en materia de función

4. EL ACOSO MORAL O PSICOLÓGICO EN EL TRABAJO

No querríamos finalizar esta área del informe de 2004 sobre la función pública sin referirnos a las quejas planteadas por los empleados públicos en relación con el acoso moral o psicológico en el trabajo, también conocido con el anglicismo *mobbing*.

Esta situación, que se produce cuando los afectados consideran que en su puesto de trabajo son despreciados por sus superiores o por los mismos compañeros, cuando se les asignan tareas que no les son propias o cuando son discriminados y reciben un trato diferente a la hora de pedir permisos, licencias por estudios etc., es vivida por las víctimas con auténtica preocupación y conduce en muchos casos a largas bajas laborales.

El Síndic de Greuges ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de estas situaciones indeseables de riesgo psicosocial a los puestos de trabajo en relación con las cuales, y aunque últimamente se han dictado diversas sentencias, no hay una regulación clara y eficaz, a pesar de las recomendaciones hechas por la Institución a los poderes públicos a fin de que se adopten medidas legales y reglamentarias, tanto para regular la protección de los trabajadores como para prevenir y evitar el acoso.

En nuestro Informe correspondiente al ejercicio 2001 señalábamos, en síntesis, que los tribunales han sentenciado que sufrir un acoso moral en el trabajo constituye un accidente de trabajo. La enfermedad del trabajador es considerada consecuencia de su actividad laboral, y el accidente laboral se tiene que entender en un concepto amplio. Es esencial que haya una relación causal entre la actividad laboral y la enfermedad para que pueda apreciarse la existencia de un accidente de trabajo y por este motivo

insistíamos en la regulación legal del fenómeno del acoso y llamábamos la atención sobre la necesidad de adoptar medidas.

Si bien el Síndic entiende que la denuncia de los hechos que pueden ser constitutivos de acoso moral en el trabajo es algo que, hasta ahora, tiene que dilucidarse en cada caso en la jurisdicción competente a través de los medios de prueba admitidos en derecho, también ha indicado a los afectados cuáles son las posibles salidas al alcance de los afectados antes de acudir a la vía jurisdiccional.

En este sentido, hemos proporcionado a los afectados la información relativa a la existencia en cada uno de los departamentos de la Generalitat de un Servicio de Prevención de Riesgos Laborales. Igualmente, hemos sugerido la posibilidad de poner estos hechos en conocimiento de las delegaciones territoriales del Departamento de Trabajo e Industria, donde se dispone tanto del Centro de Seguridad y Condiciones de Salud en el Trabajo como de inspectores de Trabajo que pueden efectuar informes evaluando los hechos denunciados (véase queja número 3442/04).

También hemos tenido ocasión de sugerir a los afectados que querrían que su situación de baja laboral, motivada por el acoso moral o psicológico en el trabajo, pudiera llegar a ser considerada fruto de un accidente de trabajo, que pongan estos hechos en conocimiento de la subdirección de Informes de Cotización del Instituto Nacional de la Seguridad Social, competente para determinar la contingencia que motiva una prestación de incapacidad temporal (véase queja número 1362/04).

Aparte de estas sugerencias, destacamos las actuaciones de la institución con ocasión de lo que consideramos una actuación discriminatoria entre empleados públicos con diferente vinculación (laboral o funcionario) con las administraciones donde prestan sus servicios.

Dado que, de acuerdo con el Criterio técnico 34/2003 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se nos había informado de que la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social ya no podía tramitar las denuncias de acoso moral o psicológico que afectan al personal al servicio de las administraciones públicas, por encontrarse éste excluido del ámbito de las relaciones laborales en el cual ésta es competente, y que se tenía que informar a los denunciantes de la posibilidad de ejercer las acciones oportunas en materia de responsabilidad patrimonial, nos dirigimos al Defensor del Pueblo, a quien correspondería la supervisión de la actuación de la Inspección Provincial de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (véase queja número 4347/03).

Concretamente le expusimos que, en la actualidad y a nivel de la función pública, las plantillas de personal están integradas no únicamente por funcionarios e interinos, sino también por personal eventual y laboral que, en ocasiones, bajo una misma dirección, presta servicios prácticamente iguales. Vistas estas circunstancias, la eventual formulación de una denuncia conjunta por acoso psicológico por parte de diversos integrantes de una misma plantilla podría ser objeto de un tratamiento diferente, dependiendo de su vínculo con la Administración (laboral o funcional), dejando en peor situación, según nuestra opinión, el que tiene una relación de sujeción especial.

El Defensor del Pueblo entiende que los funcionarios que se sienten asediados tienen órganos administrativos que pueden realizar, en las administraciones autonómicas y locales, investigaciones sobre el *mobbing* de los funcionarios y que, por lo tanto, la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social no es el órgano competente para intervenir en estos casos.

De la misma manera, y sin pronunciarse sobre la posible situación de desigualdad apuntada por el Síndic, el Defensor insiste sobre el hecho que los funcionarios pueden ejercer acciones para la

protección de sus derechos fundamentales, para exigir responsabilidad patrimonial a la Administración e, incluso, penal, sin perjuicio que también puedan presentar denuncias contra los funcionarios autores de una agresión, por éste motivo.

Vistas estas circunstancias y las peculiaridades de las quejas que se reciben en este ámbito, en el que se constata un déficit en cuanto a los medios para acreditar claramente el acoso, la Institución se propone iniciar un estudio para conocer las competencias y los recursos existentes al alcance de las diferentes administraciones públicas, con el fin de poder sugerir otras medidas concretas, la aplicación más eficaz de las que ya hay o, si es pertinente, impulsar alguna modificación normativa dirigida a tratar estos conflictos.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
4347/03	Queja de un funcionario de la Diputación de Barcelona por presunto acoso moral en el trabajo
1362/04	Queja de una funcionaria de prisiones por una situación de <i>mobbing</i>
3442/04	Mal clima de trabajo denunciado por una funcionaria del Departamento de Salud

5. SEGUIMIENTO DE ACTUACIONES ANTERIORES

Nos referimos en este apartado a un expediente cuya tramitación se inició el año 2003. A pesar de haber formulado una recomendación que parecía que sería aceptada por el Departamento de Interior, finalmente hemos tenido que cerrar nuestra intervención dando por no aceptada la recomendación, ya que, a pesar de tener conocimiento que el Departamento acepta que hay que desarrollar la normativa que permita la movilidad entre los cuerpos de policía local y el cuerpo de Mossos d'Esquadra, no ha demostrado una voluntad explícita de hacerlo así, ni parece que esta necesidad, aunque reconocida, deba tener un tratamiento prioritario.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
768/03	Dificultades para la permuta entre miembros de los cuerpos de policías locales y del cuerpo de Mossos d'Esquadra

R

1.3. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. INTRODUCCIÓN

Bajo el epígrafe de contratación administrativa incluimos aquellos asuntos que hacen referencia tanto a las cuestiones de contratación por parte de la Administración pública de bienes y servicios como a aquellos que, de forma más estricta, se refieren al uso especial y privativo de los bienes de dominio público, habitualmente en régimen de licencia a precario o concesión administrativa por tiempo determinado. Por lo tanto también incluimos los derechos funerarios, considerados como concesión administrativa del uso de un bien público por tiempo determinado.

Con ocasión de una queja presentada por un grupo de artesanos con licencia municipal para vender en la vía pública, hemos tenido ocasión de tratar este régimen específico de autorización administrativa, a precario, para poder explicar a los reclamantes sus características singulares.

En cuanto a los derechos funerarios, en el Informe correspondiente al año 1999 tratamos el régimen jurídico de estos derechos, especialmente en aquello que hace referencia a su límite temporal. Durante el año 2004 hemos tenido ocasión de intervenir en reclamaciones relativas al retraso de la Administración al efectuar el pago del derecho funerario cuando ésta lo compra de nuevo, así como en un caso de posible pérdida de los elementos ornamentales del nicho con motivo de un traslado por compensación.

En relación con las quejas sobre responsabilidad patrimonial, que en los últimos dos informes tratamos ampliamente, este año mencionamos una actuación puntual pero compleja que continúa poniendo de

manifiesto determinadas incidencias ya destacadas en otras ocasiones, como qué actuaciones del perjudicado pueden enervar el efecto prescriptivo del plazo de un año para presentar la reclamación, o el papel de la Administración propietaria de una instalación destinada en la práctica del deporte, gestionada por un concesionario, donde un usuario sufre un daño.

Los conflictos relacionados con procedimientos de expropiación forzosa, ordinariamente, tienen relación con el retraso de las resoluciones de los expedientes. Durante el año, sin embargo, también hemos recibido diversas quejas por disconformidad de los afectados con el ámbito físico objeto de expropiación.

2. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

2.1. Venta no sedentaria en la vía pública. Un permiso a precario

La venta no sedentaria en la vía pública constituye un caso de uso privativo de una porción del dominio público, de manera que se excluye o limita la utilización por parte de otros. Así lo recoge el artículo 57 del Reglamento de patrimonio de los entes locales, aprobado por Decreto 336/1988.

En su apartado segundo, añade: "El uso privativo que no comporta la transformación o la modificación del dominio público queda sujeto al otorgamiento de una licencia de ocupación temporal que origina una situación de posesión precaria esencialmente revocable por razones de interés público y con derecho de indemnización, si ocurre."

El Ayuntamiento de Barcelona, en el momento de renovar la licencia a los artesanos que habitualmente venden en una de las principales plazas barcelonesas, decidió autorizar la actividad máximo hasta el año 2008, y disminuir progresivamente el número de días de la semana en que se podía ejercer la venta. Estas condiciones se hacían constar en un

documento que el Ayuntamiento ofrecía a la firma de los interesados.

Uno de los artesanos pidió nuestra intervención ante lo que consideraba condiciones injustas y que afectaban directamente a la seguridad de su principal fuente de ingresos (véase queja número 2496/04).

Estudiado el documento del Ayuntamiento, consideramos que las condiciones de ejercicio de la actividad se ajustaban al contenido del Reglamento sobre patrimonio de los entes locales, así como a las previsiones establecidas en la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona que regula el uso de las vías y espacios públicos, aprobada el 27 de noviembre de 1998. Igualmente este documento incluía las condiciones concretas para la venta en aquellos espacios públicos, y bajo el epígrafe "vigencia y renovación", se hacía constar que "las licencias para establecimientos de venta no sedentaria son a precario y revocables por motivos de interés público, sin derecho a indemnización".

Por las razones descritas y teniendo en cuenta que la desaparición de la actividad de venta se preveía con una antelación de cuatro años, dimos por finalizada nuestra intervención, considerando que el tiempo de preaviso era más que suficiente, y al no apreciar la existencia de actuación irregular por parte del ayuntamiento.

Eso no siempre ha estado así. En situaciones similares planteadas a lo largo del año 2001 y que afectaban puntos de venta de golosinas y pequeños juguetes con implantación en la vía pública desde hacía muchos años, tuvimos que recordar al Ayuntamiento de Barcelona el deber legal de evaluar y motivar suficientemente la denegación de prórroga de licencia, a pesar de ser a precario. Así lo establecen, de forma genérica el artículo 54.1.c de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y el artículo 39.1 de la ordenanza municipal ya mencionada.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
2496/04	Licencias municipales de venta ambulante en la vía pública. Condición de precariedad

2.2. Retraso en el pago de la retrocesión de los derechos funerarios y pérdida de los elementos ornamentales de un nicho

El artículo 52.1 de la Ordenanza de cementerios del Ayuntamiento de Barcelona establece que "las sepulturas que no contengan cadáveres, ni restos, podrán ser retrocedidas por sus titulares al Ayuntamiento o entidad a quien autorice, siempre que no la posean con carácter de alquiler, pagándose las cantidades que para cada caso señala al Ordenanza Fiscal".

Durante el año 2004, se han resuelto tres quejas que hacían referencia al retraso desproporcionado en el cobro del importe correspondiente a la retrocesión del derecho, por parte de los servicios funerarios de Barcelona (véase las quejas números 2103/03, 3056/03 y 321/04).

Las demandas de retrocesión, normalmente, están motivadas por el cambio de la población de residencia del titular del derecho o cambio de nicho dentro del mismo cementerio. Los demandantes acostumbran a ser personas de edad adelantada, con recursos económicos limitados y que necesitan destinar el importe que cobren de la retrocesión al gasto de compra del nuevo derecho, en el mismo cementerio o en otro.

Cuando pedían a los servicios funerarios el ejercicio del derecho, eran advertidos que el pago se produciría en un futuro indeterminado, cuando se dispusiera de presupuesto suficiente para atenderlo. Los Servicios Funerarios de Barcelona respondieron a nuestra demanda de información manifestando que los retrasos eran debidos al incremento en las

demandas de retrocesión y a la insuficiencia de la partida presupuestaria para satisfacer los pagos.

En los tres casos que fueron sometidos a nuestra consideración, aunque los interesados cobraron al cabo de poco tiempo de dirigirnos por escrito a la Administración funeraria, en tiempo real, uno de ellos cobró al cabo de más de tres años de efectuada la demanda, otro al cabo de más de dos años y, en cambio, el tercero cobró al cabo de tres meses, a pesar de ser advertido que no recibiría el importe antes de dos años.

Otro ciudadano nos planteó su disconformidad con la actuación de la empresa Servicios Funerarios de Barcelona, SA, ante la supuesta pérdida de los elementos ornamentales de un nicho durante el traslado de los restos a otro cementerio (véase queja número 1013/04).

El deficiente estado estructural de la construcción donde estaba situado aquel nicho y la necesidad de derribarla provocó compensar aquella sepultura con otra, situada en otro lugar del cementerio. Cuando se inhumó la madre del reclamante, éste comprobó que la lápida y el marco no estaban. Solicitada información, los Servicios Funerarios contestaron que no era posible conocer cuál había sido el destino de aquellos elementos, ya que entre su colocación y el traslado por compensación habían transcurrido catorce años. Al mismo tiempo se invocaba el artículo 90 de la Ordenanza municipal en esta materia, que exonera a la Administración de responsabilidad en caso de robos o daños en las sepulturas y objetos de ornamento.

El Síndic, ante la imposibilidad de establecer la autenticidad de los hechos y teniendo en cuenta que en el documento por el cual se da el consentimiento a la compensación los Servicios Funerarios de Barcelona manifestaban que se eran hechos cargo de la extracción y nueva colocación de los elementos decorativos que existieran, sugirió que en futuras ocasiones se deje constancia fotográfica del estado

de la sepultura justo antes de la compensación. Servicios Funerarios de Barcelona, SA, nos ha informado de que estudian la posibilidad "de incorporar una fotografía en el expediente de compensación antes de que ésta se lleve a cabo, con la finalidad de que el interesado conozca el estado de la sepultura y pueda dar su consentimiento".

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
321/04	Retraso en el pago del derechos funerarios ofrecido en retrocesión en el municipio
R 4	Pérdida de los ornamentos funerarios con ocasión de un cambio por compensación del nicho

1.4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

1. RECLAMACIONES POR DAÑOS SUFRIDOS EN INSTALACIONES MUNICIPALES GESTIONADAS POR UN CONCESIONARIO

El Síndic continúa recibiendo quejas de personas que manifiestan los perjuicios que les ocasiona la incorrecta tramitación de reclamaciones presentadas por daños sufridos en instalaciones municipales gestionadas por un concesionario.

Esta circunstancia se plantea en una queja presentada por un ciudadano que sufrió un accidente en unas piscinas del Ayuntamiento de Barcelona (véase queja número 1776/03).

En estos supuestos se dispone de dos vías para presentar la reclamación: dirigirse directamente al concesionario o, de forma potestativa, dentro del plazo de un año desde que sucedieron los hechos, al Ayuntamiento, al amparo de su condición de órgano de contratación, de acuerdo con aquello que prevé el artículo 97.3 del Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de contrats de las administraciones públicas, y como titular tanto de los servicios deportivos que se prestan como de las instalaciones donde se practican.

En este caso, el perjudicado optó por dirigirse directamente al concesionario, lo cual es algo previsible en la medida en que el usuario de una instalación de estas características se dirige a la figura que le es más próxima, y desconoce, en muchos casos, la circunstancia que, si bien hace uso de una instalación municipal y disfruta de un servicio, también público, su gestión corresponde a una entidad particular, en virtud de un contrato administrativo de concesión.

El usuario que ha sufrido el daño lo que tiene que hacer es, efectivamente, acreditarlo y, si realiza esta opción, reclamarlo ante el concesionario. Pero no asumir el coste de dirigirse a la aseguradora de éste y, incluso, al titular de la empresa instaladora del elemento que le ha generado el daño, como sucedió en este caso para, finalmente, no obtener ninguna resolución expresa del concesionario, que es quien tendría que haber asumido todas estas gestiones y pronunciarse expresamente sobre la eventual asunción de responsabilidad en relación con este daño.

Cuando este ciudadano se dirigió al Síndic constatamos que se había dirigido al Ayuntamiento de Barcelona mediante instancia, una vez transcurrido un año desde el accidente y, por lo tanto, en una interpretación literal de la norma, cuando había prescrito su derecho, a pesar de haber realizado previamente numerosas gestiones formales e informales ante todas las partes implicadas.

El Síndic opina que, en casos como el descrito, hay que analizar hasta qué punto se dan las circunstancias para entender que hay prescripción de la acción y, en consecuencia, por un aspecto procedimental, no estudiar los argumentos que fundamentan el derecho a obtener una reclamación; hay que valorar si las actuaciones que llevan a cabo los perjudicados antes de presentar formalmente la reclamación son susceptibles de enervar el efecto prescriptivo del plazo de un año.

Más allá del caso concreto, si bien es cierto que es el concesionario quien tiene que indemnizar los daños y perjuicios que se causen a terceros a consecuencia de las operaciones que requieran la ejecución del contrato, a menos que se ocasionen por una orden directa e inmediata de la Administración, el Síndic entendió que ésta, como titular del servicio, también tiene que ejercer las funciones de control e inspección inherentes a esta condición.

Para poder ejercer esta tarea de control e inspección, la Administración titular del servicio tiene que disponer de esta información de forma más o menos inmediata, para adoptar las medidas que considere oportunas, con conocimiento de los hechos, por lo cual sería conveniente articular canales de información y procedimientos reglados para este tipo de situaciones.

Así, si el concesionario está obligado a informar de la gestión deportiva y económica de la instalación (cuenta de explotación, propuesta de precios, memoria deportiva, etc.), también se podría prever la obligación de informar de las reclamaciones presentadas por los usuarios.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1776/03	Accidente en unas piscinas de titularidad municipal gestionadas por un concesionario
R	

2. EXPROPIACIÓN FORZOSA

El número de quejas tramitado en esta materia no es especialmente significativo. Las cuestiones planteadas se pueden agrupar en dos bloques: las que hacen referencia al retraso en la tramitación de los expedientes de expropiación, y aquéllas que hacen referencia al desacuerdo con la delimitación del ámbito territorial afectado.

En los últimos informes hemos dejado constancia de la presentación de quejas por el exceso de demora en la resolución de los expedientes administrativos de expropiación forzosa. Una vez más tenemos que decir que, al menos en una parte importante de los que nos llegan, esto continúa así (véase quejas números 1046/04 y 1088/04).

En relación con esta cuestión, hemos recordado que las administraciones públicas están sujetas al deber de impulsar, por propia iniciativa, la tramitación de los

asuntos (art. 74.1, de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común). Este deber de impulso de oficio responde a la necesidad de hacer reales los principios generales de actuación de la Administración pública, de eficacia, eficiencia y celeridad, y del deber de resolver dentro de plazo, contenidos en los artículos 3.1, 3.2, 75.1 y 42 de la mencionada Ley 30/1992, y que a la vez derivan del mandato constitucional del artículo 103.1 cuando establece que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con el principio, entre otros, de eficacia.

Hay que dejar constancia que la mera aceptación a trámite de la queja, con la correspondiente demanda de informe, acostumbra a provocar la reanudación de las actuaciones que estaban paradas.

También nos han presentado al menos cuatro quejas de ciudadanos disconformes con el ámbito material objeto de expropiación, ya sea en iniciativas de desarrollo urbanístico o en la ejecución de infraestructuras viarias (véase quejas números 3831/04 y 2879/04).

No corresponde al Síndic de Greuges fijar el ámbito físico objeto de expropiación resultante de la ejecución del planeamiento aprobado o de la solución constructiva adoptada en el caso de la ejecución de obras de vías de comunicación, por ejemplo. Éste es un ejercicio de la potestad discrecional de la Administración pública, que, en todo caso, tendrá que justificar la idoneidad de la solución adoptada. En estos casos podemos supervisar que, efectivamente, la Administración no actúa arbitrariamente y que lo hace respetando las garantías que el procedimiento ofrece a los propietarios afectados.

	Administración
3831/04	Disconformidad con el ámbito territorial afectado por la expropiación

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1046/04	Retraso en la resolución de un expediente de expropiación forzosa. Falta de impulso de la

1.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. INTRODUCCIÓN

Tal como establece el artículo 23.1 de la Constitución Española, el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se puede ejercer directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas. En este epígrafe se integran las quejas de los ciudadanos relacionadas con el ejercicio de derechos de participación política.

Básicamente, se incorporan las quejas presentadas por cargos electivos municipales, evidentemente sin responsabilidad de gobierno y, en consecuencia, en ejercicio de su función de control de la gestión municipal. Es en este colectivo donde seguramente se destacan más los obstáculos para ejercer el derecho de participación, dado que el control de la acción de gobierno de sus comunidades municipales es su tarea habitual y específica.

Por otra parte, las dificultades de los ciudadanos para ejercer derechos participativos se presentan también de forma más difusa entre las diferentes áreas en que se distribuye el presente informe. Así, la falta de respuesta de la Administración pública a las demandas de información o a las reclamaciones que puedan plantear, la falta de información previa suficiente delante determinados proyectos de interés público, o los problemas derivados de la consideración de los ciudadanos como parte interesada en la toma de determinadas decisiones públicas, acostumbran a ser expresiones de la insuficiencia, de la falta de instrumentos efectivos o de la obstrucción, más o menos deseada, en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por ejemplo, el ámbito del urbanismo es paradigmático en cuanto a los déficits que podemos observar en materia de participación ciudadana más directa en las cuestiones de planeamiento. En este sentido se pueden consultar los comentarios

contenidos en el Informe correspondiente al año pasado (páginas 64 a 66 del BOPC nº. 34, de 19 de marzo de 2004) y los que figuran en este Informe en el apartado correspondiente a urbanismo.

El año 2004 ha sido el de la consolidación de los nuevos gobiernos municipales surgidos de las elecciones municipales de mayo de 2003. Muchas de las quejas tratan sobre conflictos aparecidos a consecuencia de los cambios allí donde ha habido y, de forma especial, con respecto al acceso a la información municipal y a la presencia en los medios de comunicación de titularidad municipal.

En cuanto al tipo de conflictos planteados, no se constata ninguna novedad con respecto a las situaciones y comentarios que incluimos en los informes correspondientes a los años 2002 y 2003, pero pueden tener una especial significación en el transcurso de un año postelectoral. Se mantienen, pues, los conflictos entre equipos de gobierno municipales y grupos de oposición por el acceso a la información municipal y a sus medios de comunicación.

Por ello dejamos constancia de cuatro quejas, dos recibidas a final del año 2003 y dos más a lo largo del año 2004, por disconformidad con las retribuciones económicas e indemnizaciones acordadas a favor de los miembros de los equipos de gobierno municipal.

Finalmente, este año incorporamos también la queja presentada por los comités profesionales y de empresa de los medios públicos de comunicación en Catalunya para poner de manifiesto diversas cuestiones que, en opinión suya, limitan la actividad periodística y, en consecuencia, el derecho de información de los ciudadanos en los periodos de campaña electoral. Aunque la resolución de la queja se ha hecho pública a principios del 2005, como la tramitación se ha producido íntegramente durante el año 2004, la incorporamos en el presente Informe.

2. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN MUNICIPAL

Normalmente las quejas presentadas por los grupos en la oposición de los equipos de gobierno municipal por falta de acceso a la información municipal son recurrentes.

Las quejas acostumbran a llegar acompañadas de una buena cantidad de ejemplos de falta de respuesta o de respuestas insuficientes. En ocasiones, en municipios con poca capacidad de gestión administrativa se plantean conflictos entre el volumen de información pedida y el funcionamiento ordinario del Ayuntamiento.

El Síndic, ante estas quejas relativas a faltas de respuesta, pide información al ayuntamiento a fin de que motive su actuación.

Habitualmente la resolución del Síndic consiste en recordar a las partes en conflicto cuál es el marco legal que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los concejales municipales.

Así, recordamos que el artículo 164 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya, cuando regula el derecho de información de los miembros de las corporaciones locales, considera dos regímenes diferentes de acceso a la información municipal: un acceso directo, que corresponde a los supuestos previstos en los apartados *a*, *b* y *c*, es decir, información necesaria para el ejercicio de funciones delegadas, asuntos propios de la responsabilidad encomendada, información relativa a los asuntos incluidos en el orden del día de los órganos de los que son miembros, y la que también sea de acceso libre a los ciudadanos. En los otros casos, cuándo es necesario para el ejercicio de la función de concejal, se prevé un acceso indirecto mediante petición expresa al presidente de la corporación o de las diferentes comisiones.

La denegación de acceso a la información solicitada tiene que basarse en los supuestos tasados contenidos en los apartados *a* y *b* del artículo 164.3, es decir, cuando se pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal, familiar o la propia imagen, o materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.

La solicitud se entiende aceptada por silencio positivo, si en el plazo de cuatro días no se dicta la resolución denegatoria. Con frecuencia nos podemos encontrar ante situaciones de aceptación por silencio positivo, pero de imposible ejecución material en la práctica, ya que al pedir de nuevo el acceso a la información, invocando el silencio positivo, continúa denegándose de hecho. Es así que se echa de menos una previsión legal que haga posible el ejercicio ágil de este derecho, una vez producida y justificada la aceptación por silencio positivo.

Singularmente se nos ha planteado el derecho de acceso al contenido del registro de entrada y salida. Entendemos que es necesario establecer limitaciones a la consulta de estos datos, ya que no es defendible, y así lo ha manifestado la jurisprudencia, un derecho genérico e indiscriminado de acceso a la información municipal por parte de los concejales.

Por otra parte también se podría argumentar que estos registros pueden contener datos que podrían afectar al respeto debido al derecho a la intimidad de las personas. No obstante, creemos que ordinariamente aquellos datos se pueden considerar propios del devenir de la entidad local, y que tendrían que ser accesibles a los concejales.

Es por todo esto que, cuando se ha planteado el derecho de acceso al registro municipal por parte de un cargo electivo, acotando un periodo de tiempo razonable en que tiene que estar objeto de consulta, hemos recomendado facilitar el acceso (véase la queja número 1475/04).

Finalmente, recordamos que los miembros de la corporación están obligados a respetar la

confidencialidad de la información a la que tengan acceso por razón del ejercicio de sus funciones cuando pueda perjudicar el interés del ente local o de terceros, tal como establece el artículo 164.6 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya.

En otra ocasión, una entidad local, con la intención de ordenar y agilizar el procedimiento de atención e información en los grupos de la oposición, ha aprobado unas normas de funcionamiento. Estas normas prevén horarios de atención específicos y la posibilidad de obtener respuesta directa personal y verbal. El Síndic, a pesar de valorar positivamente la intención de ofrecer un servicio más completo y ágil, manifestó a aquella entidad local que algunos aspectos de la circular provocaban inseguridad jurídica en la medida en que podían limitar las condiciones básicas de ejercicio del derecho de información de los miembros de la entidad local y, en concreto, las previsiones que estipula el artículo 164 del mencionado Texto refundido.

El Síndic consideró que estas normas de funcionamiento tendrían que tener en cuenta el régimen legal que ya hemos descrito (véase queja número 3069/03.)

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1475/04 R	Denegación de acceso a la información municipal a un concejal de la oposición
3069/04	Normas municipales sobre derecho de acceso a la información por parte de los concejales que podrían conculcar este derecho

3. OBSTÁCULOS AL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE LA OPOSICIÓN MUNICIPAL EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD MUNICIPAL

Sólo dos palabras para dejar constancia que, a pesar de la reforma de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Catalunya, por la Ley 21/2002, que introduce la garantía de acceso de todos los concejales a los medios de comunicación de

titularidad municipal, continuamos recibiendo quejas de grupos municipales en la oposición que encuentran dificultades para ejercer este derecho.

En dos de los casos planteados el Síndic, una vez solicitado el necesario informe previo, no llegó a formular ninguna recomendación o recordatorio de deberes legales, porque finalmente los plenos municipales respectivos aprobaron el reglamento regulador de las condiciones de acceso y de uso de estos medios por parte de los concejales y de los grupos municipales, tal como prevé el artículo 170.2 del mencionado Texto refundido.

En otras ocasiones los ayuntamientos consideran que la publicación que editan no llega a tener la categoría de boletín municipal, sino que se pretende que sea, estrictamente, un medio de difusión de datos de las actividades del equipo de gobierno y de difusión de la situación en que se encuentra el ayuntamiento.

El Síndic ha reiterado a estos ayuntamientos sus consideraciones y recomendaciones en esta materia, ya expuestas en el Informe al Parlamento de Catalunya correspondiente al año 2001. Más tarde, con la mencionada reforma del año 2002 de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Catalunya, se recogió el sentido de aquellas consideraciones.

Así se ha hecho en el caso planteado por un grupo de la oposición de otro ayuntamiento, el cual reserva ahora un apartado a los grupos municipales en su publicación. El Síndic, no obstante, le ha recordado el mandato legal de aprobar el correspondiente reglamento en esta materia. Estamos pendientes de conocer la determinación final con relación a este recordatorio (véase queja número 4201/03).

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
4201/03 R	Derecho de acceso de los grupos municipales a los medios de comunicación de titularidad municipal

4. SOBRE LOS IMPORTES DE LAS RETRIBUCIONES Y INDEMNIZACIONES QUE TIENEN QUE PERCIBIR LOS CARGOS ELECTIVOS MUNICIPALES

El año 2003, la constitución de los nuevos consistorios provocó algunas consultas y quejas sobre la cuantía de los importes económicos que los cargos electivos municipales pueden percibir en razón del ejercicio de su cargo.

La normativa vigente desglosa en tres categorías los importes que pueden percibir estos cargos:

- Retribuciones en sentido estricto: por ejercicio del cargo con dedicación exclusiva o parcial. Las corporaciones correspondientes asumen el coste correspondiente a la cuota patronal del régimen de la Seguridad Social.
- Asistencias: importe que se percibe por la participación efectiva en las sesiones de los órganos de gobierno de los cuales forma parte. Sólo perciben éste importe los que no tienen asignada una dedicación exclusiva o parcial.
- Indemnizaciones: por los gastos efectivos que les ocasione el ejercicio de las responsabilidades públicas.

Esencialmente, el conflicto se plantea en la determinación de los importes correspondientes a las retribuciones y asistencias.

En ningún sitio se prevén ni establecen criterios de cumplimiento obligatorio para calcular el importe de estas asignaciones.

La Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y la Federación de Municipios de Catalunya, entidades de agrupación voluntaria de los municipios catalanes, han establecido unos criterios indicativos para fijar las retribuciones de los cargos electivos locales. Estas pautas no tienen, en absoluto, carácter imperativo.

Vista la falta de parámetros de cumplimiento obligado y dado que la acción de gobierno se tiene que sujetar

al principio de proporcionalidad, buena fe y servicio objetivo a los intereses públicos, entendemos que uno de los instrumentos de control es la misma acción de los grupos municipales presentes en el consistorio, tanto como la de los electores cuando ejercen el derecho democrático de elegir sus representantes, sin perjuicio que en algún momento se pueda establecer con carácter vinculante que son normas de cumplimiento obligatorio en esta materia.

Entendemos, pues, que no es competencia de esta Institución establecer los parámetros de retribución de los cargos electivos, ni supervisar la idoneidad, vista la potestad discrecional y de autogobierno de la que disfrutan los entes municipales (véase queja número 817/04).

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
817/04	Disconformidad con el importe de las asignaciones económicas de los cargos electivos

5. CUESTIONES ELECTORALES

El 4 de marzo de 2004 los comités profesionales y de empresa de los medios públicos de comunicación en Catalunya se dirigieron al Síndic para poner de manifiesto diversas cuestiones que, en su opinión, limitan la actividad periodística y, en consecuencia, el derecho de información de los ciudadanos en los periodos de campaña electoral.

Concretamente, el motivo de queja estaba relacionado con dos cuestiones principales:

- a. Los acuerdos de la Corporación Catalana de Radio y Televisión (CCRTV) por los cuales se fijaban los criterios a aplicar en relación con los bloques electorales para la cobertura, en primer lugar, de las elecciones generales y andaluzas del 14 de marzo de 2004 y, seguidamente, de las elecciones europeas del 13 de junio.

b. La práctica cada vez más extendida de los partidos políticos, consistente en impedir el acceso de las cámaras de televisión a los recintos públicos donde se organizan los actos de campaña, y ofrecer en cambio la señal de comunicación que ellos mismos elaboran. El periodista puede informar de lo que ve y siente, pero la imagen del acto es la que facilita el partido político.

El Síndic analizó estas dos cuestiones y el resultado de este estudio, que también tiene en cuenta el análisis de otros modelos europeos que el Consejo del Audiovisual de Catalunya (CAC) incorpora en el Informe relativo al pluralismo informativo de los medios públicos de radio y televisión de Catalunya, aprobado por el Pleno del CAC el 14 de junio de 2001, se concreta en las consideraciones que acto seguido exponemos.

Los bloques electorales: el derecho a comunicar o a recibir libremente información veraz y el principio de pluralismo

Una queja pone de manifiesto un problema clásico en el ejercicio de los derechos fundamentales: las restricciones en el ejercicio de estos derechos y la dificultad de encontrar un punto de equilibrio acertado entre el contenido y la restricción del derecho.

En el presente caso, esta situación se concreta en el reconocimiento y protección del derecho a comunicar o a recibir libremente información veraz por cualquier medio de comunicación (art. 20.1.d de la Constitución), que se tiene que ejercer respetando el principio de pluralismo que también consagra la Constitución en el artículo 20.3, cuando afirma que la ley garantizará el acceso a los medios de los grupos sociales y políticos significativos respetando el pluralismo.

La comunicación que la Constitución protege es la que transmite información veraz relativa a asuntos de interés general o relevancia pública (STC 154/1999).

Éste es un derecho de libertad, lo que significa ausencia de interferencias o intromisiones en su ejercicio por parte de los poderes públicos (STC 12/1982). Ahora bien, a pesar de este carácter de derecho de libertad, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha destacado desde el primer momento que este derecho tiene también una dimensión institucional (formar una opinión libre), cosa que justifica una intervención pública reguladora de su ejercicio (STC 63/1987).

Se puede concluir, pues, que se ampara una intervención positiva de los poderes públicos para ordenar los medios de comunicación a fin de que a través de éstos la información pueda cumplir su finalidad institucional de formar una opinión pública libre, base esencial de un estado democrático. Y, para alcanzar esta finalidad, la información tiene que ser plural.

Como consecuencia de esta constatación se arbitran mecanismos de intervención, que tratan de hacer más real el pluralismo informativo durante las campañas electorales, para garantizar una mínima presencia en los espacios gratuitos de propaganda electoral, imponer la no discriminación en espacios de publicidad pagada y, finalmente, exigir la neutralidad de los medios de comunicación en el tratamiento de las campañas electorales. Y estas diversas formas de intervención sobre el derecho de información poseen cobertura normativa, fundamentalmente en la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

El último de los mecanismos de intervención que se ha enumerado (asegurar la neutralidad de los medios de comunicación en el tratamiento de las campañas electorales) es el más complejo y el menos determinado de forma normativa, cosa que añade conflictividad en el momento de aplicarlo, como se constata en el caso que nos ocupa.

La fórmula tradicionalmente utilizada en nuestro país para conseguir esta finalidad ha consistido en

imponer unos criterios generales de reparto de tiempo dedicado a cada partido a razón de los resultados obtenidos en las elecciones anteriores, eso es, recurrir al mismo criterio que se utiliza para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral.

La Junta Electoral Central, en acuerdo tomado el 3 de octubre de 1989, ratificado por otro de 11 de octubre del mismo año, opina que este criterio general se puede considerar ajustado a la necesidad de respetar el pluralismo político y la neutralidad informativa, sin perjuicio que esta Junta tiene que velar por la defensa de estos principios, tanto en lo que se refiere al respeto a la adecuada proporción en los tiempos de emisión como el tratamiento correcto de la imagen y del contenido de la información.

Asimismo, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 17 de octubre del 2000, cuando conoce de la impugnación de un acuerdo de la Junta Electoral Central que aplica el artículo 66 de la Ley orgánica 5/1985, siguiendo el criterio general mencionado, confirma este acuerdo, entendiendo que la Junta no incide en vulneración de los derechos consagrados en el artículo 20.1 y 3 de la Constitución ni infringe los principios de pluralismo político y de neutralidad informativa.

El test de proporcionalidad

Dilucidar si del caso concreto de los acuerdos de la CCRTV se desprende una restricción del derecho a la información, por aplicación del principio del pluralismo, no conforme con la Constitución, implica recurrir al principio de proporcionalidad, aplicado por el Tribunal Constitucional. Este test obliga a examinar, de forma sucesiva, si la medida objeto de juicio supera los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

El criterio de idoneidad obliga a examinar si la medida es adecuada para conseguir la finalidad que se propone, y si esta finalidad es a su vez un valor

constitucional. El criterio de necesidad obliga a examinar si la medida adoptada es la menos lesiva de las posibles, es decir, si la misma finalidad podría conseguirse a través de otras medidas que causaran un perjuicio menor al derecho lesionado. Y finalmente, el criterio de proporcionalidad en sentido estricto es el que obliga a valorar si la medida es equilibrada en el sentido que se deriven más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre el bien lesionado. Este último criterio incluye un juicio de ponderación entre los dos bienes de relevancia constitucional afectados, de manera que se pueda afirmar que entre beneficio y lesión hay una proporción aceptable.

Para este examen hay que recordar los elementos esenciales de los acuerdos:

- a. Se trata de una medida que tiene como finalidad garantizar un valor constitucional como es el pluralismo informativo. La medida restringe el ejercicio del derecho de información de los profesionales de los medios públicos. Estamos, pues, ante dos bienes o intereses de relevancia constitucional confrontados, lo cual hace aplicable el principio de proporcionalidad. La finalidad de la medida en cuestión no es objetable, ya que defender el pluralismo es defender un valor constitucional (art. 20.3 CE).
- b. La medida sólo se aplicará durante las campañas electorales.
- c. La medida sólo se aplicará a los medios de titularidad pública.
- d. La medida consiste a imponer unos tiempos de aparición en pantalla según los resultados obtenidos por los diversos partidos en la elección similar anterior. Se sigue el modelo de la distribución de espacios gratuitos.
- e. No se incide en el contenido de la información. La imposición se refiere al tiempo de aparición en pantalla.

A partir de estos datos, se puede examinar si se supera el test de proporcionalidad.

La finalidad que se propone con la medida objeto de estudio responde, como hemos expuesto, al valor constitucional del pluralismo que consagra la Constitución (artículo 20.3).

En lo referente al criterio de la idoneidad, se tiene que admitir que la garantía de una presencia equitativa de los diversos partidos políticos en los informativos que se emiten durante la campaña electoral ayuda al pluralismo informativo. Si lo que se pretende es garantizar el pluralismo, la medida adoptada es idónea, en el sentido que es útil a la finalidad perseguida.

En cuanto al criterio de necesidad, puede admitirse en principio que la medida adoptada es necesaria, ya que es difícil apreciar si otro tipo de medida podría conseguir la misma finalidad con menos daño al derecho afectado.

Se puede pensar, pues, que la imposición de un minutaje obligatorio a los informadores no parece en absoluto una lesión esencial a su derecho de informar, y se entiende que parezca difícil concebir otro tipo de intervención menos lesiva para conseguir la misma finalidad de garantizar el pluralismo interno.

Dicho esto, podría afirmarse también que el pluralismo interno ya se consigue mediante la atribución de espacios gratuitos, en los cuales los diferentes partidos exponen su propaganda electoral. Añadir otra limitación a la libertad informativa sería excesivo y no necesario.

No obstante, también se tiene que reconocer que la información política a las campañas electorales se lleva a cabo de forma primordial a través de los espacios informativos. Por este motivo, garantizar el pluralismo en estos espacios es una forma de hacer realidad un elemento básico de la democracia, esto es, que los electores puedan decidir su opción política de forma libre e informada.

Con todo, si bien entendemos que la medida es necesaria, hay que velar para que sea lo menos lesiva posible del derecho de información de los profesionales de los medios públicos.

No entra dentro de las competencias de esta Institución analizar el contenido de los acuerdos, aunque se puede afirmar que este contenido tiene que compatibilizarse al máximo con el derecho a la información. En esta dirección y sin que se entienda que se hace una propuesta en este sentido, se podría valorar, por ejemplo, la posibilidad de incluir fórmulas más flexibles, como las que hay en otros sistemas democráticos, que permitieran un cierto margen de apreciación a los profesionales de la información en la ordenación de los minutajes, sin que eso signifique dejar de lado el objetivo que se quiere alcanzar: que los electores puedan decidir su opción política de forma libre e informada.

Finalmente, la medida que se adopte, si es necesaria, tiene que ser proporcionada, en el sentido que limitará el ejercicio de un derecho fundamental de forma no esencial con el fin de conseguir hacer realidad el valor del pluralismo en los medios de comunicación. En este sentido, como de la opinión que esta lesión es proporcionada en la medida en que se reduce al periodo electoral, se impone sólo a los medios públicos y no incide en el contenido de la información que los profesionales pretendan dar, ya que sólo se impone un minutaje obligatorio.

La imposición de una señal de comunicación

Esta limitación del derecho de información presenta unas notas claramente diferenciadas en relación con el supuesto anterior. En este caso, la limitación no es impuesta por una entidad pública, sino por un partido político. Además, la limitación no tiene una justificación objetiva ni persigue la consecución de ningún otro valor o principio constitucional, sino que responde únicamente al interés del partido político sobre la forma en la que se informa de su actividad.

Ciertamente, la Institución del Síndic de Greuges no tiene competencia para supervisar la conducta de entidades como los partidos políticos. Con todo, en la medida en que es un medio audiovisual público el que transmite la señal que facilita el partido político, un pronunciamiento sobre esta cuestión puede ser positivo, en el sentido de hacer una aportación más al debate que nos planteamos sobre esta práctica, en un momento en que la presión de los periodos electorales no nos condiciona. En este sentido, hay que recordar que el respecto del contenido de los derechos fundamentales vincula los poderes públicos, pero también el resto de entidades y particulares.

Los partidos políticos, según establece el artículo 6 de la Constitución, "expresan el pluralismo político, contribuyen a la formación y a la manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Podrán ser creados y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y el funcionamiento tendrán que ser democráticos".

La Ley orgánica de los partidos políticos 6/2002, de 27 de junio, establece en su artículo 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". Más adelante, el artículo 9.1 establece: "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".

Por lo tanto, el partido político está obligado a respetar en su conducta los valores constitucionales, entre los cuales hay, sin duda, el respecto al ejercicio del derecho de información.

Se podría sostener que la limitación que nos ocupa no vulnera el contenido esencial del derecho de libertad de información, en la medida en que no se impide la asistencia del informador, el cual podrá poner, en las imágenes que le son facilitadas, el comentario que estime oportuno, y podrá informar de que las imágenes que ofrece le han sido impuestas.

Con todo, también es importante tener en cuenta que, cómo ha establecido recientemente el Tribunal Constitucional en sus sentencias 56 y 57/2004, de 19 de abril, en relación con el acceso de las cámaras a las audiencias públicas judiciales, en tanto que fuente pública de información, 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).

Por otra parte, no consideramos que la limitación que estudiamos persiga ningún otro valor o principio constitucional que obligue a dilucidar, desde el ejercicio de la ponderación, si aquí es procedente una restricción del derecho a comunicar que la Constitución protege: el derecho a comunicar información veraz sobre asuntos de interés general o relevancia pública.

Es más, cuando ha sido necesario resolver conflictos conforme a las exigencias del principio de proporcionalidad, la conexión entre opinión pública

libre y principio democrático ha provocado que el Tribunal Constitucional califique de relevantes las materias que mantienen cierto nexo con la idea de sistema democrático, que están en conexión con el control político, el pluralismo político o con el ejercicio de los derechos democráticos (SSTC 159/1986 y 52/2002).

Fuera de casos extremos, como inaccesibilidad del lugar donde suceden determinados acontecimientos, actas que tienen lugar a puerta cerrada, etc., tendrían que ser los mismos profesionales de los medios los que captaran la señal de vídeo y audio que posteriormente será editado para integrar en la información que será emitida.

La consideración conjunta de las reflexiones precedentes nos permite concluir que quizás el debate de todas las partes implicadas, en un periodo más o menos breve con respecto a convocatorias electorales, puede ayudar a acordar unas normas de actuación que se conviertan en más respetuosas con todos los valores en juego y, más concretamente, con el objetivo último que todos perseguimos: formar una opinión pública libre.

El Síndic de Greuges se ha pronunciado a favor de un diálogo que conduzca a un pacto a escala nacional en esta materia.

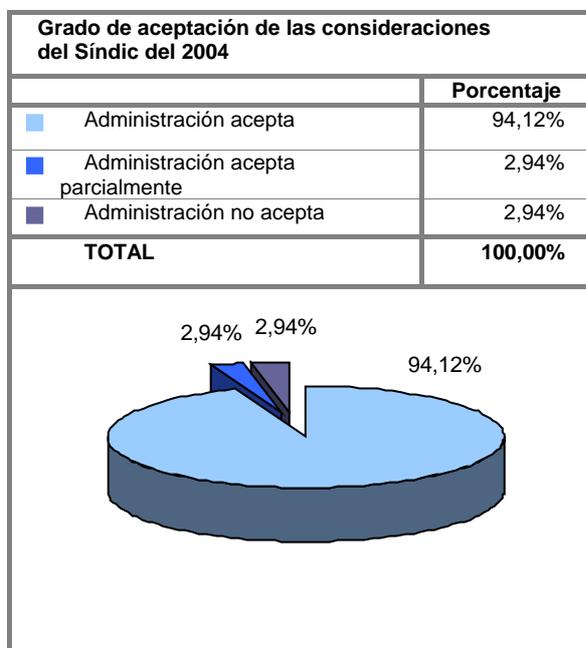
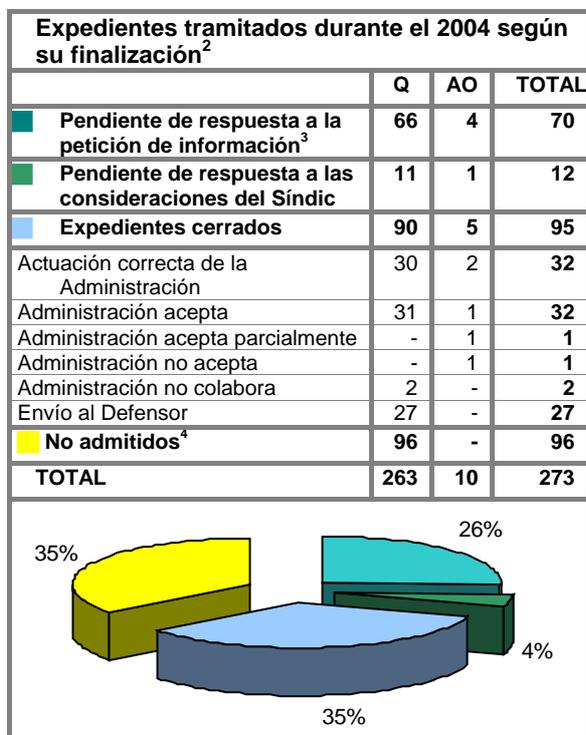
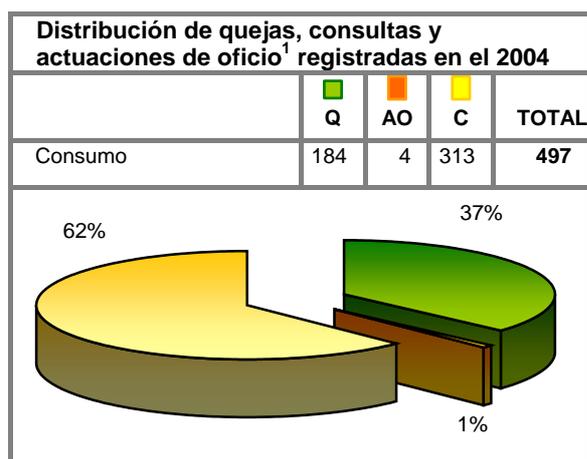
MÁS INFORMACIÓN

Para más información, véase las consideraciones en relación con la información electoral en bloques en los medios de comunicación públicos y la imposición de una señal de comunicación por parte de los partidos en actos electorales.

www.sindicgreugescat.org

2. CONSUMO

1. Introducción
2. Los teléfonos de información 012 de la Generalitat de Catalunya y 010 del Ayuntamiento de Barcelona. Valoración de su contenido y coste
3. Calidad del suministro eléctrico
4. Regulación del servicio municipal de suministro de agua a domicilio



1. Véase las definiciones correspondientes la página 2433

2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya sea por parte de la Administración o del propio promotor.

4. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.

1. INTRODUCCIÓN

En esta sección hacemos referencia a las actuaciones del Síndic de Greuges que están relacionadas con la protección de los derechos de los ciudadanos como consumidores y usuarios. Por lo tanto, tratamos aquí todas las quejas que hacen referencia a las relaciones que se establecen entre los ciudadanos, como usuarios de un servicio o compradores de un producto, y la empresa que lo presta o suministra. En esta definición tienen cabida tanto las relaciones entre consumidor y empresa privada como los servicios que presta, directa o indirectamente, la misma Administración, con la excepción de aquéllos que, en razón de la materia, tratamos en otros epígrafes - sanidad y enseñanza, fundamentalmente.

En el primer caso, la intervención del Síndic se tiene que circunscribir a supervisar la actuación de las administraciones con competencias de defensa de los consumidores, si el ciudadano se ha dirigido, o a orientarlo sobre los canales para articular su reclamación, si no lo ha hecho. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en determinados servicios, aunque la relación entre prestador y usuario es de carácter privado, las normas que regulan estos servicios atribuyen a la Administración determinadas funciones de supervisión, regulación e intervención en la prestación del servicio, que van más allá de la actividad de protección de los derechos de los consumidores, en sentido estricto, que antes hemos mencionado. En estos supuestos, el Síndic tiene que supervisar también el ejercicio de estas funciones por parte de la Administración. Éste es el caso, por ejemplo, del servicio de suministro eléctrico, al cual hacemos referencia específicamente en el apartado tercero de esta sección.

En el segundo supuesto, y dado que es la misma Administración la responsable de prestar el servicio - con independencia de la forma de gestión que escoja para hacerlo-, la supervisión del Síndic, de forma directa, es sobre la misma prestación del servicio. Éste es el caso, por ejemplo, del servicio de suministro

domiciliario de agua, que se configura en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público de titularidad municipal.

Las incidencias en los servicios domésticos de agua, electricidad y teléfono concentran, como otros años, una parte significativa de las quejas que tratamos en esta área. Las quejas relacionadas con los servicios de telecomunicaciones constituyen cuantitativamente la parte más significativa de quejas que tratamos en esta sección, con una tipología muy diversa, que incluye las dificultades de los ciudadanos para formular reclamaciones escritas o presenciales a los operadores de telefonía o para darse de baja de un servicio, el retraso en la resolución de averías o el acceso a los servicios desde lugares alejados de las concentraciones urbanas, entre otros.

Con respecto a la prestación del servicio universal de telefonía, tal como hemos señalado en informes anteriores, la Ley estatal 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, añade una disposición transitoria a la Ley 11/1998, de 24 de abril, general de telecomunicaciones, que prevé que la conexión en la red telefónica pública desde un lugar fijo tiene que ser accesible a todos los ciudadanos que lo pidan -ya que constituye el llamado servicio universal de telefonía-, y tiene que permitir el acceso funcional a Internet. Esta disposición establece también un plazo para la implantación progresiva de este acceso funcional en todo el territorio del Estado, que finalizaba el 31 de diciembre de 2004. Por ello el Síndic abrió una actuación de oficio, aún en tramitación, iniciada cuando se acercaba el vencimiento de este plazo, para valorar el grado de cumplimiento de esta previsión en Catalunya.

Tenemos que agradecer la colaboración, iniciada ya hace unos años y mantenida en el 2004, que recibe el Síndic de la Oficina de Atención a Reclamaciones, de la Dirección de Relaciones Institucionales en Catalunya de Telefónica y de la Dirección Comercial

de Fecsa-Endesa, en la resolución de las quejas que afectan a los servicios que prestan estas empresas.

En relación con los servicios de telefonía, destacamos también las recomendaciones que el año 2004 el Síndic ha formulado a la Generalitat y al Ayuntamiento de Barcelona, sobre los servicios de información telefónica 010 y 012, que reseñamos específicamente en el apartado segundo de esta sección y en la sección correspondiente al área de administración general, con respecto a aquellas consideraciones que hacen referencia a la posición del ciudadano en su relación con la Administración.

Respecto del control de los servicios públicos no prestados directamente por las Administraciones, el Síndic de Greuges ha encargado un estudio para aclarar el ámbito de control del Síndic en relación a otras entidades prestadoras de servicios públicos.

2. LOS TELÉFONOS DE INFORMACIÓN 012 I 010 DE LA GENERALITAT Y DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. VALORACIÓN DE SU CONTENIDO Y COSTE

A raíz de diversas quejas de ciudadanos que no estaban de acuerdo con el hecho que la Administración preste un servicio de información a los ciudadanos mediante un teléfono con coste añadido (tarificación adicional), el Síndic de Greuges inició una actuación de oficio con el objetivo de valorar el coste para el ciudadano de la llamada a los teléfonos 010 y 012 y los servicios que Generalitat y Ayuntamiento de Barcelona canalizan. Sobre la materia ya se han hecho algunas consideraciones en el apartado de Administración general. Corresponde aquí referirnos a los aspectos de la actuación de oficio relacionados con los derechos de los consumidores.

Los teléfonos 012 y 010 de información tienen establecida una tarifa para el usuario de 0,55 euros cada tres minutos o fracción, más IVA. Esta tarifa se estableció mediante Orden del Ministerio de Fomento de 31 de julio de 1998, en su equivalente en pesetas,

y como cuantía máxima. De este importe que paga el usuario del teléfono, dos terceras partes, aproximadamente, remuneran al operador telefónico que ofrece la conexión, y el resto lo percibe la Administración que presta el servicio en el caso del teléfono 012; la proporción es la inversa en el caso del teléfono 010.

La posibilidad de establecer un servicio público de información telefónica con un coste superior a la llamada ordinaria, que compense parcialmente el coste del servicio para la Administración que lo presta, está prevista de forma expresa en el artículo 37 del reglamento por el cual se despliega el título III de la Ley general de telecomunicaciones, con respecto al servicio universal de telecomunicaciones, en el resto de obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios y en la explotación de las redes de telecomunicaciones, aprobado por el Real decreto 1736/1998, de 31 de julio.

Por otra parte, el Síndic considera que, igual que en otros servicios que se prestan a los ciudadanos, corresponde a la Administración decidir si el coste del servicio de información telefónica que presta se tiene que hacer repercutir específicamente, y de forma parcial, sobre los que hacen uso o bien íntegramente sobre la colectividad, a través de los presupuestos públicos.

No obstante, si bien es legítimo que la Administración cargue una parte del coste de un servicio en los ciudadanos que lo utilizan, hay que decir también que, ciertamente, el coste de la llamada en los teléfonos 010 y 012 es significativamente superior al de una llamada ordinaria y genera rechazo en una parte de los ciudadanos, como lo acreditan las quejas recibidas. Por esta razón, el Síndic ha considerado oportuno plantear la posibilidad de reducir el coste de esta llamada. En el marco de la normas que regulan este servicio, antes reseñadas, esta posibilidad se ha planteado en un doble dirección.

Por una parte, dado que la tarifa de este servicio se ha establecido de forma normativa como precio máximo, esta institución ha planteado a las administraciones que gestionan este servicio la posibilidad de negociar con los operadores telefónicos que aportan la conexión una reducción del precio de la llamada, en la parte del precio que remunera a este operador, o bien de reducir la parte del precio que percibe la Administración que presta el servicio. En relación con esta sugerencia, remarcamos que el Departamento de la Presidencia ha indicado al Síndic que el Gobierno de la Generalitat tiene la voluntad, en el marco del concurso público para la adjudicación de los servicios de telefonía, de reducir la tarifa del servicio 012. No se ha recibido, en cambio, la respuesta del Ayuntamiento de Barcelona a estas consideraciones en el momento de cerrar la redacción de este Informe.

Por otra parte, el Síndic ha trasladado al Defensor del Pueblo, dado que se trata de una competencia normativa de la Administración del Estado, la posibilidad de modificar la tarifa asignada de forma normativa a los teléfonos 010 y 012, que ha dado lugar a una actuación de aquel comisionado parlamentario, actualmente en tramitación.

Con respecto al precio de estas llamadas, se tiene que tener en cuenta también que las conexiones a los teléfonos 012 y 010 sólo son operativas desde los ámbitos territoriales de las administraciones públicas respectivas. Así, mientras que para la conexión con el servicio 012 desde fuera de Catalunya la Generalitat ha habilitado un teléfono con prefijo 902, de coste similar al de la llamada provincial, en el caso del Ayuntamiento de Barcelona, las llamadas al servicio 010 desde fuera de su ámbito territorial se canalizan a un teléfono con prefijo 807, que tiene un coste para el ciudadano de 0,70 euros por minuto más IVA, si la llamada es desde un teléfono fijo, y de 1,05 euros minuto más IVA, si se hace desde un teléfono móvil. Se trata, por lo tanto, de un coste muy superior al del teléfono 010 y, por esta razón, el Síndic ha sugerido al Ayuntamiento de Barcelona que valore la posibilidad de asignar a este servicio un número con un coste

más parecido al 010, para evitar el agravio comparativo que comporta la situación actual para los ciudadanos que contactan con los servicios 010 de atención ciudadana desde fuera Barcelona, en relación con los que lo hacen desde la ciudad. Esta sugerencia también queda pendiente de respuesta en el momento de redactar este Informe.

Señalábamos antes, como criterio general, que es legítimo que la Administración haga repercutir una parte del coste de un servicio en los ciudadanos que lo utilizan. Ahora bien, eso no significa que todos los servicios que se canalizan a través de los teléfonos 010 y 012 tengan que tener un sobrecoste para el ciudadano. En consecuencia, esta Institución ha valorado la carta de servicios de los teléfonos 010 y 012 y ha sugerido que se excluyan los servicios que entendemos que no tienen que tener un coste para el ciudadano.

El detalle de los servicios que hemos sugerido excluir y las razones en que lo fundamentamos se detallan en el epígrafe correspondiente a administración general, en la medida en que han sido planteadas teniendo en cuenta las pautas que tienen que regir, a criterio de esta Institución, la relación de los ciudadanos con las administraciones que les dan servicio.

Hace falta señalar que una de las cuestiones que esta Institución ha querido considerar en el marco de esta actuación ha sido la información que reciben los ciudadanos sobre las tarifas asignadas a los teléfonos 012 y 010, ya que, en la medida en que tienen asignada una tarificación adicional, entendemos que hay que garantizar que el ciudadano que hace uso de ellos conozca en todo caso el coste de la llamada.

Desde esta perspectiva, y más allá de especificar este dato en la difusión de este servicio -nos consta que es así en ambos casos- hace falta tener en cuenta que la medida más eficaz para garantizar que el ciudadano conoce el precio del teléfono al cual llama es, posiblemente, incorporar una locución previa y gratuita

en el momento de hacer la llamada que informe de su coste.

En este sentido, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con aquello que establece el punto cuarto del apartado noveno de la Orden estatal CTE/711/2002, de 26 de marzo, en la redacción que le ha dado la Orden PRE/2410/2004, de 20 de julio, los operadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado -el servicio que anteriormente prestaba en exclusiva Telefónica con el número 1003- tienen que facilitar a sus usuarios, para todas las llamadas, una locución telefónica que informe del precio del servicio. Establece, asimismo, esta disposición, que el precio del servicio no podrá aplicarse al usuario que llama hasta que haya recibido esta locución previa y transcurrido un periodo de tres segundos.

Esta previsión normativa no es de aplicación a los teléfonos 012 y 010, ya que se trata de servicios excluidos del ámbito de aplicación de la orden mencionada y hacen referencia a otro tipo de servicio diferente del regulado en la Orden CTE/711/2002, sometido a un régimen normativo y de tarificación específico. Por otra parte, la Orden estatal PRE/361/2002, de 14 de febrero, que regula los servicios de tarificación adicional y establece también la obligación de facilitar una locución previa informativa, excluye también expresamente de su ámbito de aplicación -apartado 2 de la disposición transitoria primera- los servicios prestados por las administraciones con los números 010 y 012.

No obstante, el Síndic considera que esta obligación tendría que ser también aplicable a las administraciones que tienen establecido un servicio de información telefónica sujeto a tarificación adicional, fundamentalmente por dos motivos.

En primer lugar, porque, como hemos señalado, el establecimiento de una locución previa y gratuita que informe del precio de la llamada es probablemente la mejor forma de garantizar que el ciudadano conoce el coste del servicio que está a punto de utilizar, sin

perjuicio de otras formas de difusión de este coste que la Administración que presta el servicio pueda tener establecidas.

Y en segundo lugar, porque entendemos que si se ha considerado oportuno establecer de forma normativa esta obligación para operadores privados que prestan un servicio telefónico con tarificación adicional, con más motivo se tiene que imponer esta obligación cuando quien presta el servicio de información telefónica con tarificación adicional es una Administración pública. Dicho de otra manera, si desde la perspectiva de la normativa reguladora de los servicios de telecomunicaciones y la de defensa de los derechos de los usuarios de estos servicios se ha considerado oportuno incluir esta locución previa en los servicios con tarificación adicional, como garantía que el ciudadano conoce el coste del servicio que pide, no parece que haya ningún motivo, desde esta misma perspectiva, para excluir de esta obligación los servicios de información telefónica que presta la Administración.

Dado que la competencia para regular los servicios de telecomunicaciones corresponde al Estado, el Síndic ha trasladado las consideraciones precedentes al Defensor del Pueblo, a fin de que valore la oportunidad de recomendar una modificación normativa en el sentido propuesto; es decir, que las administraciones que prestan servicios de información o atención telefónica sujetas a tarificación adicional tengan que incorporar también una locución previa y gratuita que informe del precio de la llamada en el momento de establecerla, en términos análogos a los establecidos para el resto de prestadores de servicios de información con tarificación adicional y de los servicios de información sobre número de abonado. Esta propuesta queda pendiente de la respuesta del Defensor del Pueblo.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
--------	--------

1458/03	Actuación de oficio por los teléfonos de información 012 de la Generalitat de Catalunya y 010 del Ayuntamiento de Barcelona. Valoración de su contenido y coste
R	
2839/04	El coste de la llamada en el teléfono 010 desde fuera Barcelona
R	

3. LA CALIDAD DEL SUMINISTRO ELÉCTRICO

A lo largo de los años, el Síndic de Greuges ha recibido un número considerable de quejas de los ciudadanos relacionadas con la calidad y la regularidad del suministro eléctrico. Una parte importante de estas quejas estaban relacionadas con diversas incidencias meteorológicas que han provocado cortes en el suministro así como también con los apagones ligados a momentos de punta de demanda de los consumidores, que han afectado a un conjunto de ciudadanos y les han ocasionado perjuicios de diversa consideración. En cualquier caso, estas incidencias han puesto de manifiesto de forma reiterada que la red de suministro eléctrico en Catalunya presentaba déficits significativos.

Recordamos sólo, de entre los casos más significativos y más recientes, los problemas de suministro derivados de los aguaceros de septiembre de 1999 o las nevadas de diciembre de 2001. En los dos casos se hizo evidente que la capacidad de las empresas para garantizar el suministro ante estas situaciones -o restablecerlo en un plazo razonable- y los esfuerzos de la Administración para asegurar la regularidad habían sido insuficientes.

También las zonas con concentraciones estacionales de población han sufrido las carencias de la red de suministro. Recordamos, en este sentido, el apagón en la Vall d'Aran de enero de 2004, coincidiendo con el punto álgido de la temporada de esquí.

Desde una perspectiva normativa, el proceso de liberalización de diversos sectores de actividad a nivel de la Unión Europea se concretó, con relación al

suministro eléctrico, en la Ley estatal 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, que incorpora el concepto comunitario de servicio de interés general. Sin embargo, los parámetros de calidad en la prestación del servicio en este entorno liberalizado no se concretaron, como normativa básica estatal, hasta la publicación del Real decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el cual se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica y, en Catalunya, con la entrada en vigor -1 de enero de 2002- del Decreto 329/2001, de 4 de diciembre, por el cual se aprueba el Reglamento de suministro eléctrico, que regula, entre otros aspectos, los indicadores de calidad del suministro, los niveles de calidad exigibles, los sistemas y procedimientos de verificación del cumplimiento de estos niveles de calidad y la obligación de las empresas suministradoras de presentar planes de mejora, de carácter general y específicos, para las zonas donde no se cumple el nivel de calidad exigido.

En este marco normativo, el Síndic consideró oportuno, el año 2004, iniciar una actuación de oficio (2021/04) para valorar la actuación de la Administración de la Generalitat en relación con el cumplimiento de las obligaciones de calidad que estas normas imponen a las empresas distribuidoras.

La información que sobre esta cuestión ha aportado el Departamento de Trabajo e Industria de la Generalitat señala que Fecsa-Endesa, como titular de la práctica totalidad de la red distribuidora en Catalunya, ha presentado un plan general de mejora de las infraestructuras para el periodo 2004-2008, con unas inversiones globales previstas de 1.700 millones de euros.

Sin embargo, según la misma información, la adecuación de este plan de mejora a los parámetros que fija el Decreto 329/2001 se encuentra pendiente de evaluación en el momento de redactar este Informe. El Síndic de Greuges, pues, ha pedido al Departamento de Trabajo e Industria que lo informe

del resultado de esta evaluación una vez se haya concretado. Destacamos, sólo, que las inversiones previstas en este plan determinan la ejecución de treinta y nueve nuevas subestaciones de alta y media tensión, y que tiene como objetivo prioritario disponer de una red de distribución preparada para atender el incremento de demanda previsible en los próximos años, y reducir la distancia de las líneas de media tensión y el trazado alternativo de la red -disponer de líneas de suministro alternativas en los puntos de conexión que no tienen.

Con respecto a los planes específicos de adecuación de la calidad zonal a los municipios que presentan una tasa de interrupciones anuales -el llamado TIEPI- superior a los límites establecidos en el Decreto 329/2001, también han sido presentados, si bien la evaluación de su impacto en la calidad del suministro en los municipios afectados no se podrá concretar hasta que finalice su aplicación, durante el año 2005. Hace falta tener en cuenta que, más allá de los datos agregados de calidad del suministro a todo el territorio, que reflejan una mejora significativa -en Catalunya la evolución del TIEPI ha sido de 3,61 horas el año en el 2001 hasta un 2,91 el año 2003, según datos del Departamento de Trabajo e Industria-, es importante que estas mejoras lleguen a todas las poblaciones. Desde esta perspectiva, la aplicación de planes de mejora específicos para las zonas que tienen un índice de calidad peor tiene que ser un factor determinante para evitar que el servicio de suministro eléctrico actúe como factor de desequilibrio territorial.

Por ello el Síndic ha pedido también al Departamento de Trabajo e Industria que lo informe de la evaluación del resultado de la aplicación de los planes zonales, una vez se concrete. Destacamos, no obstante, que los planes presentados priorizan la automatización de las maniobras sobre la red, para garantizar una respuesta más rápida en situaciones de interrupción del suministro, y reducir el número de puntos de conexión en baja tensión sin alternativas de líneas de distribución -trazado de la red.

Al margen de estas inversiones, y también para reducir las incidencias en la calidad del suministro imputables a la red de distribución, el Departamento de Trabajo e Industria señala que hay que reforzar el mantenimiento preventivo del estado de conservación y funcionamiento de la red de distribución, ante la respuesta de mantenimiento cuando ya se ha producido la avería, la reducción del tiempo de reposición del servicio y la información a los afectados cuando se producen interrupciones significativas del servicio. No obstante, la información facilitada no concreta las actuaciones que ha pedido a la compañía suministradora para alcanzar estos objetivos, y por esta razón el Síndic ha pedido también una información complementaria sobre esta cuestión, pendiente de recibir en el momento de cerrar la redacción de este Informe. Hace falta tener en cuenta que, al margen de las inversiones en creación de red y de automatización, el mantenimiento de la red ya existente en condiciones adecuadas de funcionamiento incide directamente en la calidad del servicio que llega a los ciudadanos, en la medida en que contribuye a evitar averías.

Con respecto a interrupciones ocasionadas por factores externos a la red de distribución, el Departamento de Trabajo e Industria destaca la adopción de medidas preventivas, en el marco de los planes INUNCAT y NEUCAT, para evitar o reducir el impacto en el suministro de los fenómenos meteorológicos, la incidencia de la Orden TIC/341/2003, que regula el procedimiento de control de las obras que afecten las redes de distribución eléctrica soterrada, y la reducción efectiva del tiempo de interrupción del suministro por cortes programados.

Si disponer de un marco regulador que determine los derechos y deberes del usuario y el prestador de un servicio es siempre un elemento que facilita la resolución de los conflictos entre las partes, esto se hace todavía más evidente cuando estos servicios han sido calificados de servicios de interés general -o servicios esenciales- y, en consecuencia, el ordenamiento jurídico impone a las empresas

prestadoras determinadas obligaciones dirigidas a garantizar la calidad, la continuidad y la seguridad del suministro y la igualdad en el acceso, y a la Administración el deber de velar por su cumplimiento.

Desde esta perspectiva, determinar los indicadores de calidad del servicio que permitan medirla objetivamente, establecer planos de mejora que garanticen una inversión sostenida en la red de distribución, y verificar el cumplimiento, eran pasos necesarios para invertir la situación de los últimos años, en qué la percepción de los ciudadanos ha sido que no recibían un servicio con la calidad y regularidad que razonablemente había que esperar, que las empresas distribuidoras no hacían las inversiones necesarias para garantizar la regularidad del suministro y que la Administración no corregía esta situación.

Al margen de esto, en caso de que se produzcan actuaciones que las normas que regulan el suministro eléctrico tipifican de infracción, hay que garantizar también que estas actuaciones tengan la respuesta que prevé el ordenamiento jurídico. En este sentido, hay que recordar que el ejercicio de la potestad sancionadora, con carácter general, aparte de su connotación de respuesta punitiva ante situaciones que infringen el ordenamiento jurídico, tiene también la finalidad de impedir la reiteración de las conductas infractoras y evitar la sensación de impunidad, tanto de quien las realiza como de los ciudadanos que sufren las consecuencias. Por ello el Síndic ha querido conocer también qué actuaciones de carácter sancionador se han llevado a cabo, si ocurre, ante supuestos no justificados de interrupción del suministro. En el momento de la redacción de este informe estamos pendientes de recibir esta información

Al principio del año 2004, el Síndic presentó al Parlamento el informe extraordinario titulado "*El servicio público de suministro eléctrico. Una reflexión sobre los derechos de los ciudadanos.*" Este informe, otras consideraciones a parte, contenía una serie de

recomendaciones dirigidas al Gobierno de la Generalitat con relación al uso de la potestad reglamentaria para regular determinados aspectos relativos a los derechos de los ciudadanos como usuarios del servicio de suministro eléctrico, que aquí damos por reproducidas (véase BOPC nº. 8, de 23 de enero de 2004, pág. 30). Hacemos referencia, a continuación, a la respuesta del Departamento de Trabajo e Industria a estas recomendaciones.

En relación con la regulación de las especificidades aplicables al procedimiento de resolución administrativa de reclamaciones sobre facturación, el Departamento señala que considera suficiente la regulación contenida en el Decreto 329/2001, antes mencionado, ya que define el órgano competente para resolver estas reclamaciones y se remite al procedimiento administrativo regulado a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, con respecto a la tramitación a seguir.

Al mismo tiempo, señala que, por el hecho de estar adherida Fecsa-Endesa a la Junta Arbitral de Consumo, las reclamaciones por este concepto contra la mencionada empresa se pueden resolver delante de este órgano. No obstante, hay que tener en cuenta que la sumisión a arbitraje es voluntaria y, por lo tanto, de la misma manera que Fecsa-Endesa ha rechazado que las reclamaciones por daños y perjuicios se puedan resolver por arbitraje de consumo, sería perfectamente posible que en un futuro excluyera también las reclamaciones por facturación.

En cualquier caso, si bien a esta institución le consta que la Dirección General de Energía, Minas y Seguridad Industrial resuelve las reclamaciones en materia de facturación de acuerdo con los trámites establecidos a la Ley 30/1992, pensamos que regular determinadas peculiaridades de tramitación de estos procedimientos facilitaría esta resolución. Así, por ejemplo, haría falta regular la comprobación del funcionamiento del contador -y esta era la segunda

recomendación efectuada-, ya que éste será normalmente un factor clave por determinar si la facturación ha sido correcta o no. Sobre esta cuestión (regular el procedimiento de verificación de los contadores), el Departamento de Trabajo e Industria señala que el periodo de regularización en caso de mal funcionamiento del contador y el margen de error admitido ya están definidos de forma normativa. Aun con eso, esta Institución entiende, y así lo señaló, que hace falta regular también la participación del usuario en el proceso de verificación, como es debido determinar quién tiene que hacer esta verificación y quién se tiene que hacer cargo de su coste, en función del resultado de la verificación.

Con respecto a la posibilidad de regular un procedimiento administrativo de reclamación de daños y perjuicios derivados del funcionamiento del servicio, el Departamento de Trabajo e Industria ha señalado que la responsabilidad por daños derivada de un contrato privado sólo la pueden resolver los tribunales de la orden jurisdiccional civil o, si las dos partes se someten voluntariamente, un arbitraje de consumo.

Ciertamente, un procedimiento administrativo de resolución de reclamaciones por daños y perjuicios es difícil de articular en nuestro sistema jurídico, a pesar de lo que establece la Directiva 2003/54/CE, ya que las administraciones públicas no tienen atribuidas competencias para resolver reclamaciones sobre daños y perjuicios entre particulares, sin perjuicio de la posibilidad de que las partes se sometan voluntariamente a arbitraje de consumo.

En cualquier caso, el Síndic entiende que habría que considerar la posibilidad que la Administración facilitara la valoración pericial de los daños, ya que la prueba de los daños sufridos y su entidad suelen ser uno de los aspectos que más dificultades comportan al ciudadano a la hora de formular la reclamación.

Sin perjuicio de eso, valoramos positivamente las iniciativas para favorecer la adhesión de Fecsa-Endesa al sistema arbitral de consumo para resolver

estas reclamaciones, y la propuesta -pendiente de concretar en el momento de redactar este Informe- que la empresa distribuidora se pronuncie sobre la reclamación presentada, facilitando la valoración pericial de los daños, si ocurre, como actuación previa que no excluye el acceso a los tribunales y puede favorecer la resolución del conflicto sin que el ciudadano tenga que formular demanda civil.

En relación con las reclamaciones por descuentos en la facturación ante las interrupciones del suministro, el Departamento de Trabajo e Industria señala que no hace falta que el ciudadano reclame, porque se aplican automáticamente, a partir del mes de abril de 2004. Sin embargo, hace falta tener en cuenta que la aplicación del descuento -si corresponde aplicarlo, y su importe- puede ser objeto de controversia entre el usuario y el distribuidor y, en cambio, el Decreto 329/2001 no regula ningún procedimiento para resolver este conflicto, tal como ya indicamos en el informe extraordinario.

La última de las recomendaciones formuladas hacía referencia a la previsión de un régimen de calidad y atención especiales para las personas más vulnerables por sus condiciones personales o económicas.

Sobre esta cuestión, el Departamento de Trabajo e Industria ha señalado que estudia la viabilidad de acordar con las compañías suministradoras tarifas especiales para familias numerosas y personas mayores que cobren pensiones mínimas, como también la posibilidad de aplicar la tarifa eléctrica 1.0, de bajo precio, a más supuestos de los establecidos actualmente, si bien esta última posibilidad la tiene que concretar la Administración del Estado, que es quien tiene la competencia para regular la tarificación del suministro eléctrico.

Sin embargo, el Síndic ha señalado que hay que concretar de forma normativa -en coordinación, si es necesario, con el Departamento de Bienestar y Familia- la tarificación especial para personas más

vulnerables, extensiva a otros colectivos aparte de familias numerosas y gente mayor con pensiones mínimas (personas con discapacidad y, en general, familias con ingresos mínimos), y un régimen específico en cuanto a las interrupciones del suministro para estas personas. Otra cosa es que esta regulación se tenga que determinar con la colaboración de las compañías suministradoras y estableciendo, si es necesario, las compensaciones que correspondan por el coste derivado de la atención especial a estas personas.

Finalmente, el Síndic quiere destacar que las recomendaciones precedentes se tienen que entender desde la perspectiva de la importancia, a criterio de esta Institución, de disponer de instrumentos eficaces para defender los derechos de los ciudadanos en los conflictos que se puedan producir en la relación individual de suministro. La Administración, como decíamos, tiene que fijar los parámetros de calidad y exigir el cumplimiento, pero también debe tener un papel en la defensa de los derechos de los usuarios del servicio, especialmente cuando se trata de servicios calificados como de interés general, que requieren, por definición, un plus de protección. Articular unos procedimientos adecuados para defender sus intereses es, no hay que decirlo, una forma de hacer efectiva esta protección.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
2021/04	Actuación de oficio por la calidad del suministro eléctrico

4. LA REGULACIÓN DEL SERVICIO MUNICIPAL DE SUMINISTRO DE AGUA A DOMICILIO

Con respecto al servicio domiciliario de agua, se tiene que destacar que disponer de un marco reglamentario de referencia, que fije los derechos y deberes de usuario y prestador en la relación de servicio, es

esencial para resolver los conflictos que puedan surgir entre ellos.

Así, más allá del papel dirimente que pueda adoptar el ayuntamiento, como titular del servicio, disponer de unos parámetros normativos adecuados facilita, sin duda, la resolución de los conflictos entre el usuario y el prestador del servicio. Como paso también en las relaciones privadas entre el usuario de un servicio y la empresa que lo presta -así lo señalábamos en este apartado del Informe correspondiente al año 2002-, cuando los derechos y deberes de cada uno de las partes y las pautas que tienen que regir la prestación del servicio no están reguladas, esto perjudica, fundamentalmente, al ciudadano, que es quien tiene la posición más débil en la relación contractual.

En este sentido, hay que remarcar que, de conformidad con aquello que establece en el artículo 247 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya, los entes locales tienen que determinar las modalidades de prestación de los servicios públicos y el régimen estatutario de los usuarios. Sin embargo, las quejas que recibe el Síndic de Greuges en relación con este ámbito de la actividad municipal han permitido constatar que hay ayuntamientos -sin duda por falta de los medios adecuados para regularlo- que no tienen reglamentado este servicio.

Anteriormente, la posibilidad de aplicar de forma supletoria el Reglamento de verificaciones eléctricas y regularidad en el suministro permitía suplir, aunque sólo parcialmente, esta falta de regulación, pero la derogación expresa de que ha sido objeto esta norma hace actualmente más difícil la resolución de los conflictos que se producen en este ámbito, cuando faltan las normas que tienen que regular la prestación de este servicio.

Por todo esto, el Síndic ha querido iniciar durante el año 2004 una actuación de oficio para valorar la situación actual en relación con la regulación de este

servicio en Catalunya, en tramitación cuando cerramos la redacción de este Informe.

Al margen de las incidencias en la prestación del servicio, también la falta de suministro en algunas poblaciones ha motivado que los ciudadanos se dirigieran al Síndic. Destacamos la sugerencia formulada en el sentido que hay que priorizar la financiación de la red de abastecimiento domiciliario de agua entre las inversiones que anualmente prevé un ente local, ya que se trata de un servicio mínimo que tiene que prestar necesariamente.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
4599/03 R	El reglamento que regula el servicio de suministro de agua no puede modificar el régimen de responsabilidad patrimonial establecido legalmente
2022/04	Actuación de oficio por la regulación del servicio de suministro de agua a domicilio
0764/04 R	Una parte del municipio de Sant Pere Pescador no dispone de suministro domiciliario de agua

5. SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Actuación de oficio 4510/02

La gestión de los registros de solvencia patrimonial y crédito y la información en los afectados

En el Informe correspondiente al año 2003 reseñamos las consideraciones que el Síndic de Greuges formuló en relación con la información que hay que facilitar a los titulares de datos inscritos en este registro sobre los términos y condiciones para ejercer los derechos que les reconoce la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo al Ministerio de Justicia, de acuerdo con estas consideraciones. Añadimos ahora que, el mes de junio de 2004, el Defensor del Pueblo informó al Síndic que el Ministerio de Justicia había aceptado la recomendación mencionada, si bien el despliegue reglamentario de la Ley 15/1999, en el cual se tendría que concretar el contenido de esta recomendación, no se ha hecho aún efectivo en el

momento de cerrar la redacción de este Informe.

Actuación de oficio 3948/02

En relación con la circulación de motocicletas y ciclomotores que no tienen formalizada la póliza de seguro obligatorio

En el informe del año 2003 hicimos referencia a esta actuación de oficio, pendiente entonces de la información solicitada sobre las actuaciones del Gobierno de la Generalitat con relación a este asunto. De acuerdo con esta información, diversas entidades aseguradoras asumieron el compromiso de facilitar la cobertura del seguro para ciclomotores. Al mismo tiempo, las modificaciones introducidas en el funcionamiento y la cobertura aseguradora del Consorcio de Compensación de Seguros tienen que permitir a todos los conductores de ciclomotores y motocicletas acceder al seguro obligatorio, y también contratar con esta entidad una cobertura de responsabilidad civil más amplia que la obligatoria. Confiando que estas medidas, junto con las de control y sanción en materia de tráfico, permitan, a la práctica, reducir sensiblemente el número de vehículos de dos ruedas que circulan sin seguro, dimos por finalizadas esta actuación.

Actuación de oficio 3947/02

Sobre determinadas irregularidades de empresas que gestionan la tramitación de recursos contra multas de tráfico

Esta actuación la reseñamos en los informes correspondientes a los años 2002 y 2003. Destacábamos que esta Institución sugirió al Departamento de Comercio, Turismo y Consumo la conveniencia de iniciar actuaciones que pudieran tener un efecto preventivo sobre eventuales prácticas irregulares que perjudiquen a los usuarios de estos servicios.

Concretamente, sugerimos difundir entre los potenciales usuarios de estos servicios una serie de recomendaciones a tener en cuenta a la hora de contratar estos servicios e información sobre los medios para reclamar si el ciudadano considera que la actuación de la empresa que ha contratado ha sido irregular.

Como segunda actuación preventiva, sugerimos promover la autorregulación de este sector de actividad, que defina las condiciones que tienen que regir la relación contractual en estos servicios, como medio para fomentar la confianza de los ciudadanos en esta actividad y marginar las empresas que actúan irregularmente.

El Departamento mencionado ha respondido al Síndic que incrementará las actuaciones de información a los consumidores

sobre este tipo de servicios y las de inspección y control sobre este sector de actividad. Sin embargo, ha manifestado también que no considera viable promover la autorregulación del sector de forma eficaz, visto el reducido número de empresas que lo conforman y que no hay una asociación que las represente y pueda actuar como interlocutora.

Con esta respuesta, dimos por finalizada esta actuación.

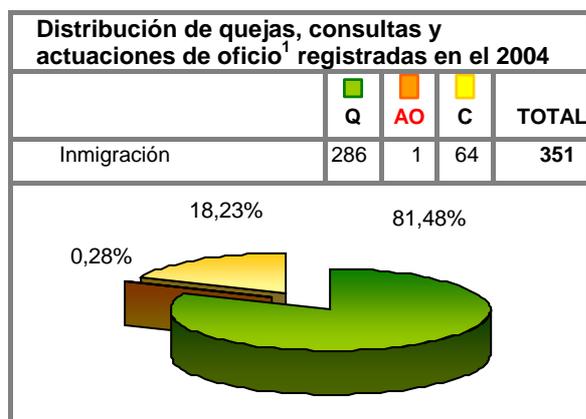
Queja número 3233/03

Crisis de la entidad financiera Eurobank

En la introducción de esta misma sección del Informe de 2003 hicimos referencia a las quejas relacionadas con la crisis de la entidad Eurobank y la situación de las mutuas de previsión social vinculadas a esta entidad. Añadimos ahora que, de acuerdo con la información recibida, en el momento de cerrar esta actuación la situación de estas entidades les permitía atender adecuadamente las solicitudes de rescate de las pólizas -que era la cuestión que, lógicamente, más preocupaba a los clientes de estas mutualidades-, aunque se mantenían determinadas medidas de control y supervisión para garantizar la completa regularización de la situación patrimonial y financiera y los derechos de los mutualistas. Consecuentemente, el Síndic dio por finalizada su intervención en este asunto.

3. INMIGRACIÓN

1. Introducción
2. Disfunciones en la gestión de los expedientes en materia de extranjería
3. Algunas alternativas al proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social



Grado de aceptación de las consideraciones del Síndic del 2004	
	Porcentaje
Administración acepta	100,00%
Administración acepta parcialmente	-
Administración no acepta	-
TOTAL	100,00%

1. V las definiciones correspondientes en la página 2433

2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya sea por parte de la Administración o del propio promotor.

4. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.

1. INTRODUCCIÓN

Las actuaciones llevadas a cabo por la Institución relativas a la inmigración se refieren a los asuntos relacionados con la aplicación de la normativa de extranjería.

Un buen número de estas actuaciones ha tenido por objeto el análisis de las deficiencias que presenta la gestión administrativa del fenómeno migratorio, concretamente la gestión de las subdelegaciones del Gobierno en Catalunya.

Durante este ejercicio se ha modificado sustancialmente la tendencia de años anteriores, en la medida en que la situación de la gestión administrativa ha generado la presentación de un número creciente de quejas. Por ello este año queremos poner especial énfasis en la gestión administrativa de la inmigración.

Sin duda, la gestión administrativa constituye uno de los ámbitos más necesitados de mejora en la actual administración de extranjería. Los retrasos extraordinariamente exagerados y los problemas de los procedimientos de presentación de solicitudes (citas previas sin documentación que se prolongan hasta más de nueve meses, inadmisiones a trámite, exigencias de presentación personal incondicionada ...) explican buena parte de los problemas de la situación de los extranjeros en nuestro país y, sobre todo, de la inseguridad e inestabilidad de su estancia; y han funcionado, al menos parcialmente, como causas también del incremento de las tasas de irregularidad. Esta situación afecta especialmente a las oficinas de extranjeros de Barcelona, como lo demuestran los periodos de espera, absolutamente desproporcionados, simplemente para poder presentar las solicitudes.

Con respecto a algunas de las quejas planteadas, el Síndic las ha podido resolver poniendo al alcance del promotor los medios de contacto con la Administración competente, con la finalidad de resolver con carácter inmediato el asunto expuesto. En estos casos, hace

falta continuar poniendo de manifiesto, como hemos hecho en otras ocasiones, que la colaboración de los responsables de las áreas básicas en esta materia se ha convertido en imprescindible para dar salida a muchos casos que, sin esta predisposición, no habrían tenido una solución viable.

En otros casos, las quejas planteadas sobre esta materia se han enviado al Defensor del Pueblo, como las relacionadas con la actuación consular o del ministerio competente, junto con las consideraciones teóricas que, desde esta Institución, entendíamos que podían ser útiles para resolverlas.

Una segunda actuación destacada del Síndic en relación con la extranjería ha sido el análisis exhaustivo antes de su aprobación del recientemente publicado Reglamento de extranjería, y la manifestación de una serie de observaciones en relación con aspectos tanto procesales como sustantivos del articulado de este texto normativo.

La Institución valora positivamente el diálogo abierto por el ejecutivo estatal con los sectores implicados durante el proceso de elaboración del proyecto, los esfuerzos por reforzar las vías de entrada regular y la concreción de ciertos conceptos jurídicos indeterminados, aunque en este último campo queda mucho camino por recorrer, dado que son frecuentes los conceptos legales que quedan demasiado abiertos, como la determinación de los criterios que tienen que orientar la Administración en el momento de optar entre multar al extranjero o expulsarlo, cuando esta opción es posible.

Sin embargo, el Síndic de Greuges de Catalunya considera merecedores de crítica ciertos aspectos del Reglamento relacionados con las competencias de la Generalitat y los entes locales, concretamente algunos de referentes a la configuración de los procesos del renombre "regularización extraordinario" y de la "regularización" a través de los permisos de arraigo.

En el primer caso, la corta duración de tres meses prevista para el proceso parece insuficiente para que los inmigrantes consigan todos los documentos requeridos por el Reglamento. Además, el Síndic considera demasiado restrictivo que el empadronamiento sea el único medio para demostrar la estancia en el país. El Síndic propone que se amplíe el plazo del proceso o, alternativamente, el plazo de entrega de documentos, y que se admitan otros documentos que acrediten la estancia.

Con respecto a los permisos de arraigo, son excesivos los tres requisitos que de forma cumulativa se exigen al inmigrante: tres años de estancia en el territorio, contrato de trabajo y, o bien familia o bien un informe municipal acreditativo de la inserción laboral del extranjero. El Síndic propone reducir estas exigencias para que los permisos de arraigo se conviertan efectivamente en una forma de regularizar a los inmigrantes que pueden considerarse integrados.

2. DISFUNCIONES EN LA GESTIÓN DE LOS EXPEDIENTES EN MATERIA DE EXTRANJERÍA

La disposición adicional tercera de la Ley orgánica 14/2003

La Ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, incorpora una disposición adicional tercera que introduce particularidades en el régimen jurídico aplicable a los procedimientos administrativos tramitados en materia de extranjería.

Concretamente, se exige que las solicitudes relativas a las autorizaciones de trabajo y residencia las presente personalmente el interesado cuando el sujeto legitimado se encuentre en territorio español, y que esta presentación se realice en los registros de los órganos competentes para su tramitación. No cumplir con estos requisitos puede comportar la inadmisión a trámite de la solicitud. Además, las solicitudes presentadas en lugares diferentes de los registros de

los órganos competentes para la tramitación se devolverán al órgano ante el cual se tenga que presentar la solicitud o al solicitante, recordando la exigencia de presentación personal.

La exposición de motivos de esta ley justifica la reforma en la consecución de los objetivos siguientes: mejorar la gestión de los procedimientos de extranjería; evitar el uso fraudulento de estos procedimientos; ordenar adecuadamente los flujos migratorios y dotar de inmediatez la recepción de las solicitudes con el fin de conseguir una tramitación eficiente.

Con estos objetivos, y para intentar evitar un colapso de las oficinas de extranjería por la exigencia de presentación personal de las solicitudes en materia de extranjería, se puso en marcha un sistema por obtener una "cita previa" para evitar al máximo las colas y molestias a los ciudadanos. Estas citas se podían concertar por vía telefónica, por correo electrónico y, en el caso de las solicitudes de autorización de trabajo y residencia por cuenta ajena, a través de la aplicación incorporada en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas, siempre que se dispusiera de un certificado digital válido. Como explicamos a continuación, las quejas recibidas por la Institución también pusieron de manifiesto las carencias de este sistema.

La situación de colapso de la oficina de extranjeros de Barcelona

A mediados de abril de 2004, de forma continuada y en aumento, el Síndic recibió un número considerable de quejas que ponían de manifiesto una situación de colapso de la oficina de extranjeros de Barcelona, a consecuencia de la entrada en vigor de la citada modificación normativa, del incremento de solicitudes de renovación de permisos de trabajo y residencia y, en definitiva, de las tantas veces denunciada disfunción existente entre los recursos humanos, materiales y estructurales disponibles en esta oficina y aquello que realmente se tiene que destinar para

poder atender y cumplir los objetivos que persiguen las reformas normativas y el constante incremento del fenómeno de la inmigración.

Del estudio de estos escritos de queja se desprende que el sistema de "citas previas", si bien evitaba el problema de las colas en la calle, no funcionaba de forma óptima, en la medida en que éstas se retrasaban mucho y las vías operadas para concertarlas funcionaban muy deficientemente, y eran insuficientes por el elevado número de solicitudes que se quería articular con este nuevo sistema. Así, por ejemplo, en estas quejas se ponía de manifiesto que, con el intento de conseguir la máxima fluidez en la resolución de las solicitudes cursadas a partir de la entrada en vigor de la Ley orgánica 14/2003, la mayor parte del personal de la oficina se había tenido que dedicar a atender exclusivamente estas solicitudes, lo cual había comportado una paralización generalizada de la tramitación de las cursadas antes de entrar en vigor esta ley. Por otra parte, el hecho de tener que contar con una cita previa para presentar la documentación relativa en la solicitud de renovación del permiso de trabajo y residencia imposibilitaba que las personas afectadas pudieran cumplir las previsiones del artículo 43.3 del Reglamento de extranjería, que exige que la solicitud de renovación se presente con un mes de antelación a la fecha de caducidad de los documentos y dentro de los tres meses posteriores a la fecha de expiración del permiso, sin perjuicio de las sanciones procedentes.

Dado que las vías para concertar la cita previa no funcionaban correctamente, el ciudadano podía acreditar los intentos de haber formulado la solicitud, salvo los mensajes electrónicos enviados sin respuesta. No disponer de un recibo de la solicitud de renovación implicaba que el interesado no pudiera entender prorrogada automáticamente la validez del permiso anterior hasta la resolución del expediente, lo que dificultaba la posibilidad de renovar o formalizar un nuevo contrato de trabajo, y generaba situaciones de irregularidad sobrevenida con consecuencias como la imposibilidad de acceder a las prestaciones por

desempleo, de obtener autorizaciones de retorno, o de probar la residencia legal y continuada a efectos de solicitar la nacionalidad española por residencia.

Las propuestas de solución

El análisis de las quejas que ejemplarizaban la situación de colapso descrito generó una serie de propuestas de esta Institución, que enviamos al Defensor del Pueblo, con las cuales se quería hacer pública esta problemática, con el fin de que se articularan medidas de contención rápidas para evitar que la situación empeorara y, al mismo tiempo, aportar soluciones en el marco legislativo vigente en aquel momento, que podrían coadyuvar a minorar la presión que aquellos días soportaba la citada oficina.

La reflexión principal giraba entorno a la necesidad de incrementar de forma estable la plantilla del personal en la oficina de extranjeros y dotarla de los recursos materiales necesarios, en la proporción suficiente para hacer cara al fenómeno de la inmigración que tiene que gestionarse en Barcelona.

Además, de conformidad con el artículo 21.1 de la Ley 30/1992, se proponía la aprobación de una instrucción por la cual se habilitaran como lugares de presentación de las solicitudes no solo los registros de la oficina de extranjeros, sino también el registro de la Delegación del Gobierno en Catalunya y el registro de la Dirección provincial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

También se proponía que, con esta instrucción, se fijara cómo se tiene que interpretar el apartado primero de la mencionada disposición adicional tercera de la Ley orgánica 14/2003. En este sentido, el Síndic entendía que una interpretación de la norma según el sentido propio de sus palabras comportaba que la exigencia de la presentación personal se tenía que circunscribir a las primeras solicitudes de autorización de trabajo y residencia y extenderse a cualquier tipo de solicitud que, en materia de extranjería, pueda formularse (renovaciones, informe gubernativo para la reagrupación familiar, cambio de modalidad del permiso de trabajo ...).

Finalmente, el Síndic consideraba que con esta instrucción también se tenía que establecer que la presentación personal se pudiera realizar *a posteriori*, cuando por las circunstancias del asunto el encargado de la tramitación del expediente se considerara imprescindible tener una entrevista con el sujeto legitimado.

Con posterioridad al envío de estas reflexiones al Defensor del Pueblo, en la medida en que a la Institución se continúan dirigiendo personas que denuncian esta situación de colapso, el Síndic volvió a plantear ante aquella institución unas consideraciones nuevas relativas al mal funcionamiento de la información presencial en la mencionada oficina. Con esta reflexión, el Síndic insistía en la urgencia de poner los medios necesarios para garantizar de forma real, efectiva y eficaz no solo el derecho a obtener información y orientación sobre los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar, de acuerdo con aquello previsto en el artículo 35 g) de la Ley 30/1992, sino el derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesado, recogido en el apartado a del artículo 35 de la citada Ley.

El mes de junio, la Delegación del Gobierno en Catalunya y la Generalitat firmaron un acuerdo con el objetivo de facilitar la recogida de documentación para renovar el permiso de residencia de las personas inmigrantes empadronadas en Catalunya. En virtud de este convenio, que formalizaba un encargo de gestión a partir del 5 de julio de 2004, las solicitudes de renovación se pudieron presentar en las Oficinas de Trabajo de la Generalitat (OTG). Por otra parte, a final de septiembre también se hizo público que determinadas solicitudes se podían presentar sin cita previa en los centros de atención e información de la Seguridad Social. Los efectos desbloqueadores de estas medidas fueron evidentes y, en este sentido, hay que manifestar una valoración positiva, aunque este encargo quedó sin efecto unos meses después.

No obstante, tenemos que insistir también en la constatación de que la falta de medios y de personal, la lentitud en la resolución, los problemas de comunicación interadministrativa o con las representaciones consulares, etc., son elementos que han causado un impacto muy negativo en la situación del extranjero. En este sentido, consideramos que hace falta un esfuerzo presupuestario y de reorganización administrativa que permita acabar el colapso de las oficinas de extranjeros y los retrasos en la resolución de las solicitudes. La mejor y más funcional de las normas no puede resistir los efectos de sistemas como el vigente de cita previa, que remite la presentación de la solicitud (no ya la resolución) a una fecha que va más allá de seis meses desde la petición del ciudadano. Además, el esfuerzo reorganizador tiene que abarcar la situación de las representaciones diplomáticas y consulares de España en los principales países de origen de la inmigración, para que éstas puedan cumplir correctamente sus funciones de gestión y tramitación ágil y al mismo tiempo esmerada de los visados de estancia y residencia, así como para el desarrollo correcto del instrumento del cupo de trabajadores extranjeros.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1335/04	Insuficiencia del sistema de "cita previa" para la recepción de las solicitudes de renovación
1474/04	Dilaciones en la tramitación de los expedientes iniciados antes de entrar en vigor la Ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre
1692/04	Ausencia de información presencial

3. ALGUNAS ALTERNATIVAS AL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL

El Síndic considera que, si bien el Real decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el cual se aprueba

el Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, mejora significativamente la situación normativa preexistente, no ha incorporado algunas previsiones que mejorarían las capacidades de actuación de la Administración y la posición del extranjero ante ella. A continuación se recogen las propuestas que la Institución realizó cuando el Reglamento estaba en fase de aprobación.

Propuestas en relación con la gestión, los derechos en el procedimiento y la discrecionalidad administrativas

El Reglamento ha prescindido de regular el procedimiento de la cita previa que, en los términos actuales de retrasos, significa un periodo de enorme inseguridad para el extranjero, ya que no le permite ni siquiera presentar solicitudes y alcanzar así el estatuto mínimo derivado de la espera de la resolución administrativa que responda a esta solicitud. Esta informalidad del procedimiento deja al extranjero en la más absoluta indefensión durante un periodo que puede llegar fácilmente en demarcaciones como la de Barcelona a seis o diez meses. Es, pues, necesario, mientras no se pueda hacer desaparecer este retraso, regular los efectos y las formas de la cita previa, si no se quiere -posición más adecuada desde todos los puntos de vista- flexibilizar el régimen de los lugares y las formas de presentación de solicitudes, y eliminar, pues, por completo la cita previa para presentarlas.

En este último sentido, llama la atención el énfasis a mantener las condiciones restrictivas de presentación personal exclusivamente en los registros de las oficinas que introdujo la reforma legal de final de 2003, ya que se preveían posibilidades de flexibilización (presentación en registros administrativos de otros órganos o administraciones, presentación por correo, regulación adecuada a la legalidad de la figura de la inadmisión a trámite ...) sólo para el proceso de regularización extraordinaria, pero no para los

procedimientos ordinarios de solicitudes iniciales y renovaciones de permisos.

Más allá de este elemento, el Reglamento no prevé la posibilidad de participación autonómica y local en los procedimientos de extranjería, tanto con respecto a la aportación de medios personales y materiales (registros de presentación, tramitación inicial) como en referencia al fondo de las decisiones (atribución de decisiones de alcance provincial en el Servicio Público de Empleo Estatal y no a los servicios autonómicos, situación crecientemente marginal en la aprobación del cupo anual, alcance limitado de los informes locales sobre arraigo...).

Por otra parte, el Síndic aprecia que el Reglamento tampoco incorpora una referencia a la adecuada y razonable aplicación de la inadmisión a trámite, en el sentido de asumir expresamente que la decisión al respecto corresponde, no al funcionario de la recepción, sino al responsable del órgano administrativo. Hace falta, sin embargo, dar la bienvenida a las previsiones sobre el silencio administrativo o sobre los derechos formales de audiencia en el procedimiento, aunque habrían sido oportunas algunas concreciones a nivel de las notificaciones, en el sentido de reforzar la obligación de la notificación personal y de enfatizar la necesidad de notificar al interesado independientemente de la notificación a su abogado.

Finalmente, hacemos una mención a los problemas derivados de las numerosas cláusulas abiertas y los conceptos indeterminados a la normativa de extranjería. Si bien el Reglamento cierra adecuadamente alguno de estos conceptos y detalla algunos criterios de actuación de la Administración y es, por lo tanto, positivo para la seguridad jurídica en este ámbito, continúan abiertos muchos conceptos de difícil precisión en un texto reglamentario, desde el arraigo hasta los criterios de opción entre multa y expulsión o los requisitos en los casos de permiso de trabajo por cuenta propia, por ejemplo.

En este sentido, el Síndic considera que el Reglamento podría haber asumido dos reglas generales que mejorarían la situación en estos ámbitos. En primer lugar, el Reglamento opta por definir tajantemente algunos conceptos intrínsecamente abiertos. Ciertamente, el mantenimiento del concepto indeterminado deja a la Administración una capacidad de decisión muy libre, que el Reglamento tiene que orientar, pero una definición tajante cierra en exceso la virtualidad del concepto e impide a la misma Administración reaccionar con la necesaria flexibilidad a los supuestos que se presenten. Así pues, se podrían haber transformado estas definiciones tajantes en casos en que, en todo caso, tendría que considerarse existente el concepto jurídico indeterminado que desarrolla, sin perjuicio que éste pueda extenderse en otros ámbitos, y se alcance así una relación entre la apertura y la seguridad jurídica a través de una cierta "discrecionalidad positiva" de la Administración.

En segundo lugar, el Reglamento podría prever la intervención de futuras instrucciones administrativas públicas y controlables que precisaran progresivamente los conceptos abiertos, lo cual implicaría reconducir la decisión a los responsables políticos y no a cada uno de los órganos administrativos competentes del territorio español, mucho más difícilmente controlables. Eso sería aplicable, por ejemplo, en el modelo de previsiones en materia de medios económicos suficientes.

El tratamiento de los inmigrantes en situación irregular

El Reglamento parece decantarse decididamente por una amplia regularización extraordinaria en el momento de ser aprobado, y en cambio por unos mecanismos posteriores muy restringidos de regularización estable en virtud del arraigo. Esta opción plantea, en opinión del Síndic, importantes interrogantes desde la experiencia, en España y en otros países de nuestro entorno, de la importancia estructural de la inmigración irregular, de origen o sobrevenida por pérdida de un permiso inicial.

Las previsiones referidas a la regularización extraordinaria parecen ser lo bastante amplias para dar entrada a buena parte de la población actualmente en situación irregular. En este ámbito, sin embargo, y al margen de algunos elementos que ya se han mencionado, como la consideración del empadronamiento como única forma de probar la residencia previa necesaria, los problemas fundamentales pueden derivarse de las limitaciones en la capacidad administrativa de gestión ante la previsible magnitud del procedimiento: en este sentido, la limitación a tres meses de la posibilidad de instarlo puede ser excesivamente reducida, tanto por las dificultades de acceso a la Administración como por los problemas de documentación de los requisitos necesarios. Una ampliación del plazo iría probablemente en beneficio de la gestión del proceso.

En cambio, el Síndic entiende que el Reglamento es restrictivo para canalizar un eventual flujo continuado de irregularidad que se pueda presentar a partir de los límites del procedimiento de regularización extraordinaria, de nuevas entradas o de posibles pérdidas del permiso de residencia de los extranjeros que ahora se regularizan, en futuras renovaciones. En especial las previsiones sobre permiso de arraigo insisten en la exigencia acumulativa de los requisitos de tres años de residencia, oferta de trabajo y, o bien vinculaciones familiares o bien un informe local sobre el arraigo social del extranjero. La experiencia de los últimos años demuestra que esta suma de condiciones hace que el instrumento sea prácticamente irrelevante y claramente insuficiente respecto de los conceptos jurisprudenciales de arraigo desarrollados por instancias judiciales europeas y españolas.

Enfrente de estas opciones restrictivas y muy limitadas, el Síndic entiende que el concepto de arraigo que utiliza la Ley y que ha desplegado el Reglamento permite opciones más generosas: consideración alternativa y no acumulativa, en combinaciones diversas, de los tres requisitos de arraigo, ampliación del alcance de las vinculaciones familiares que dan lugar al arraigo, o el acceso a estos

permisos de los extranjeros con una orden de expulsión que no se ejecuta.

No se trata, pues, de introducir previsiones de regularización general que vacíen de sentido las vías regulares de entrada, pero sí de prever en el momento actual vías diferenciadas y matizadas de respuesta administrativa que respondan a la situación real, también matizada y diferenciada, de las personas extranjeras que se encuentran en situación irregular en nuestro país y a pesar de eso pueden haber desarrollado una vinculación muy efectiva y una integración social pendiente tan sólo de la regularización de su situación. Son la misma Administración y el interés público los que reclaman cada vez más cláusulas legales abiertas que les permitan en casos concretos optar por la regularización como la solución más eficaz y razonable desde todos los puntos de vista, mientras que la normativa actual mantiene en buena parte una rigidez para la misma Administración que impide dar satisfacción incluso a los intereses públicos de regularización cuando se presentan.

Las condiciones de acceso a los diversos permisos de residencia y trabajo

En este aspecto, hay que destacar una línea general de mejora de la claridad y seguridad en las condiciones de acceso a los diversos permisos de residencia y trabajo. Con todo, también se introducen algunos elementos problemáticos en su regulación.

Así, la regulación del acceso de las personas reagrupadas a un permiso independiente se ha configurado de manera un tanto restrictiva en casos de ruptura del matrimonio, enfrente de la regulación preexistente, más generosa. Adicionalmente, el nuevo sistema de permisos puede generar problemas de rigidez por el tráfico entre permisos de diversa clase y se ha dificultado el procedimiento de renovación del permiso cuando el extranjero ha cambiado de puesto de trabajo durante la vigencia del permiso a renovar, cosa que ha agravado los problemas a nivel de las

renovaciones y ha dificultado así la continuidad de la estabilidad de la estancia y amenazando con un nuevo incremento de la irregularidad sobrevenida. También la regulación de los permisos por razones humanitarias y situaciones excepcionales parece demasiado restrictiva y continúa prescindiendo de una cláusula abierta, inevitable en estos casos.

Regulación reglamentaria del tratamiento de los menores no acompañados

A pesar de dar la bienvenida a un texto que propone una atención más detallada y sistemática a la situación especial de este colectivo, el Reglamento no altera los elementos fundamentales que hasta hoy han marcado la actuación del Estado en este ámbito, considerablemente indiferente a las finalidades de protección del menor.

El Reglamento asume una regulación general de la situación de los menores no acompañados caracterizada, en principio y adecuadamente, por la remisión general a la normativa y a las autoridades de protección de menores. Este principio, sin embargo, se matiza hasta prácticamente excluirse cuándo se plantea la repatriación del menor. La decisión sobre su eventual repatriación, que se adopta formalmente a partir de la situación familiar o de tutela y protección en el país de origen, corresponde solamente a las autoridades estatales, sin más que un informe no vinculante de los servicios autonómicos de protección del menor, que tampoco pueden incidir en los plazos y las formas de la repatriación. En la misma línea, la atribución a la policía de la ejecución de la repatriación no parece muy adecuada desde el mismo concepto de repatriación, esencialmente diferente del de expulsión, ni desde las exigencias del tratamiento de menores.

Por otra parte, continúan planteándose trabas para tramitar de manera ágil los permisos de residencia para los menores. Así, se exige un plazo de nueve meses destinado exclusivamente a intentar la repatriación. Aunque el Reglamento determina que el menor puede acceder a cualquier actividad o programa educativo o formativo mientras no tenga

esta autorización, la situación es especialmente insatisfactoria en el caso de menores que cifran buena parte de sus expectativas en España en la actividad laboral. Parecería más adecuado plantear desde el primer momento un acceso inmediato al régimen general de permisos, y en cualquier caso unas facultades mucho más intensas de las autoridades de protección del menor en referencia a la situación administrativa del menor.

MÁS INFORMACIÓN

Ver el resumen de las consideraciones del Síndic relativas al proyecto de reglamento de la ley de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, publicado a la página web de la institución.

www.sindicgreugescat.org

4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

4.1. VIVIENDA

1. Introducción
2. El acceso a la vivienda
3. Conservación de viviendas

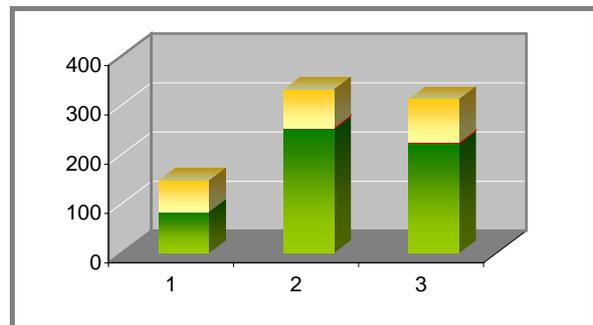
4.2. URBANISMO

1. Introducción
2. La incidencia de la falta de actuación planificadora de la Administración en el patrimonio de los administrados
3. La gestión urbanística
4. La disciplina urbanística

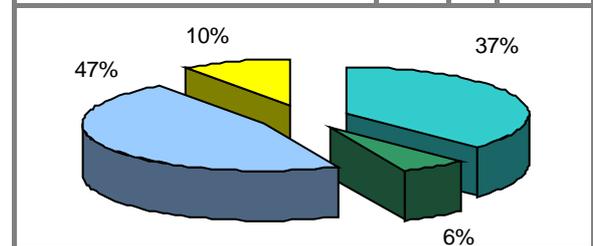
4.3. MEDIO AMBIENTE

1. Introducción
2. La protección contra la contaminación acústica
3. Adecuación de las actividades industriales y comerciales a la nueva normativa en materia de medio ambiente
4. Sobre olores y hedores
5. De la protección de los derechos de las personas ante las molestias causadas por los animales
6. Maltrato a los animales

	Q	AO	C	TOTAL
1 Vivienda	84	-	64	148
2 Urbanismo	253	1	79	333
3 Medio ambiente	223	1	89	313
TOTAL	560	2	232	794



	Q	AO	TOTAL
Pendiente de respuesta a la petición de información ³	349	2	351
Pendiente de respuesta a las consideraciones del Sindic	58	-	58
Expedientes cerrados	437	8	445
Actuación correcta de la Administración	130	3	133
Administración acepta	226	2	228
Administración acepta parcialmente	6	-	6
Administración no acepta	17	1	18
Administración no colabora	51	2	53
Envío al Defensor	1	-	1
Desestimación del promotor	6	-	6
No admitidos ⁴	92	-	92
TOTAL	936	10	946

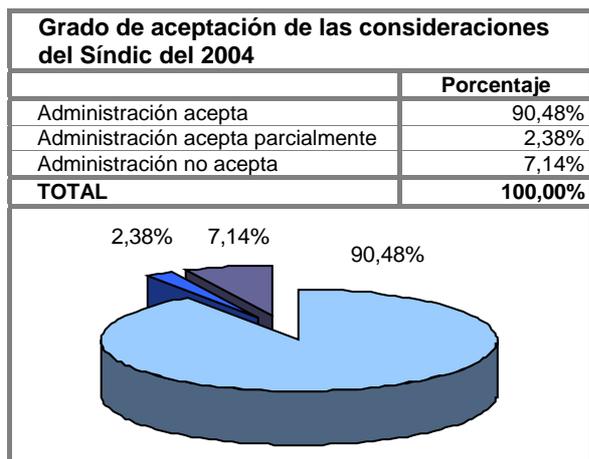


1. Ved las definiciones correspondientes en la página 2433

2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya sea por parte de la Administración o del propio promotor.

4. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Sindic de Greuges.



4.1. VIVIENDA

1. INTRODUCCIÓN

En esta sección incluimos todas las quejas que hacen referencia al derecho a una vivienda digna y adecuada, recogido en el artículo 47 de la Constitución. Las quejas manifiestan que el mercado libre de viviendas continúa siendo inalcanzable a muchas personas con un nivel de rentas bajo e incluso medio, que el parque de viviendas protegidas es insuficiente, que la protección a la compra de viviendas no es efectiva en tanto que los precios máximos oficiales no se ajustan a la realidad, y que continúan produciéndose fraudes en la venta de viviendas protegidas por un precio superior al fijado por el Gobierno.

En la mayoría de los casos, la actuación de la Administración con respecto al hecho denunciado es correcta si se tienen en cuenta los instrumentos que la legislación vigente pone a su alcance. No obstante, los problemas de ámbito general que plantean persisten. El Síndic de Greuges considera conveniente recoger estas quejas en el apartado "El acceso a la vivienda", ya que evidencian la poca eficacia de la política de vivienda. De lo contrario, se tiene que tener en cuenta que este año 2004, el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda ha elaborado el nuevo Plan de la Vivienda 2004-2007 con el objetivo de aumentar la promoción y la protección de viviendas. A la hora de formular recomendaciones de carácter general sobre política de vivienda el Síndic de Greuges ha considerado conveniente ver la materialización de las nuevas medidas de este plan, finalmente aprobado por el Decreto 454/2004, de 14 de diciembre.

Con respecto a las medidas normativas, se tiene que destacar que en este año 2004 se han producido novedades importantes en cuanto a la incidencia en la política de vivienda, con el objetivo de aumentar la disponibilidad de viviendas protegidas para satisfacer la demanda. A ellos nos referiremos posteriormente.

En cuanto a las medidas para fomentar y exigir a los propietarios la conservación y el mantenimiento de sus viviendas, el Síndic ha continuado recibiendo quejas en relación con retrasos en el pago de ayudas por rehabilitación, problemas derivados de deficiencias constructivas en viviendas de promoción pública y falta de ejecución de obras ordenadas por los ayuntamientos a los propietarios de edificios deteriorados por no haber sido objeto de mantenimiento. Estas cuestiones se tratan bajo el epígrafe "Conservación de las viviendas". Con respecto a la primera cuestión, fuera de los casos en que los interesados no pudieron presentar las solicitudes de ayuda porque el Decreto 268/2004, de 27 de abril, cerró provisionalmente la admisión por falta de recursos para poder atenderlas, la mayor parte de los asuntos planteados derivan de una información incorrecta o de falta de modificación de los datos bancarios aportados en el impreso de solicitud. Una vez detectado el error, las diferentes gestiones que se tienen que hacer ante la Administración para corregirlo y ordenar el pago hacen que el ingreso de la ayuda se retrase más.

Con respecto a la ejecución de las órdenes municipales de obras, el Síndic de Greuges ha vuelto a constatar este año que cuando hay que recurrir a la ejecución forzosa de estas obras, en los casos que llegan a esta Institución, las multas coercitivas no cumplen su finalidad de obligar al interesado a efectuar las obras. Si bien las administraciones a las cuales se ha dirigido el Síndic han enviado información suficiente sobre sus actuaciones en los asuntos planteados por los promotores, con respecto a las resoluciones del Síndic de Greuges en que recuerda la posibilidad de utilizar la ejecución subsidiaria, muy raramente han sido aceptadas por los ayuntamientos afectados. Por otra parte, tampoco han sido aplicadas las sugerencias de agilizar el trámite de imposición y cobro de las multas coercitivas.

En la línea de fomentar la dignidad y la adecuación de la vivienda y su conservación con el objetivo de evitar llegar a situaciones de deterioro que puedan implicar

un fuerte gasto, tanto para los usuarios de las viviendas como para la Administración, el Gobierno ha aprobado el Decreto 455/2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de rehabilitación de viviendas de Catalunya.

2. EL ACCESO A LA VIVIENDA

El número de viviendas de promoción pública disponibles para adjudicar a las personas que han presentado su solicitud es muy escaso e insuficiente para atender la demanda. Eso afecta, en general, a un amplio sector de la población falto de recursos económicos para comprar en el mercado libre, pero castiga sobre todo determinados grupos sociales con características especiales: jóvenes, gente mayor, trabajadores temporales, inmigrantes, familias monoparentales, etc.

Las quejas que recibe el Síndic de Greuges de gente mayor son especialmente preocupantes. Se trata de personas que solicitan vivienda porque no pueden atender al alquiler que han pagado hasta ahora, a veces con la ayuda de familiares, o que tienen dificultades para salir de sus viviendas porque el edificio donde residen no tiene ascensor y su situación física no les permite salir a la calle.

La escasez de viviendas tuteladas para gente mayor se puso de manifiesto a raíz de la tramitación de la queja 2646/2004, presentada por una ciudadana de 82 años, soltera, que por aplicación de la disposición transitoria 2ª de la vigente Ley de arrendamientos urbanos, no podía subrogarse en el contrato de alquiler del cual había sido titular su hermana, con la cual había convivido siempre, y que murió en septiembre de 2002. El administrador de la finca, el 1 de octubre de 2002, la requirió a desalojar la vivienda. Desde entonces, aunque no se había iniciado ninguna actuación judicial para producir el lanzamiento, la promotora de la queja era advertida verbalmente de forma reiterada sobre la posibilidad de instar el desahucio. Su queja era motivada por el hecho que desde el 16 de diciembre de 2002 había solicitado una

vivienda tutelada para gente mayor, y todavía no se le había adjudicado ninguna.

Según la información que envió a petición del Síndic de Greuges el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona en relación con las viviendas para gente mayor, el 5 de julio de 2002 cerró el plazo de presentación de solicitudes este motivo. La solicitud de la promotora de la queja quedó fuera del proceso de selección de adjudicatarios. En este plazo se presentaron 2.039 solicitudes, 446 de las cuales fueron excluidas para no cumplir los requisitos. El número total de viviendas ofrecidas fue de 609, correspondientes a 11 promociones. No obstante, hay la posibilidad de que este número de viviendas varíe, dado que respecto de dos promociones todavía no se han iniciado las obras de construcción, que puede hacer variar las previsiones existentes.

Del proceso de selección seguido quedó una lista de espera de 984 personas. Esta lista de espera, de acuerdo con las bases de la convocatoria, será vigente durante dos años contados a partir de la firma de los contratos de las viviendas correspondientes a la última promoción que se finalice.

Todas las viviendas correspondientes a la oferta de viviendas con servicios para gente mayor, tanto los finalizados como los que todavía no se han iniciado, están adjudicadas y la lista de espera existente es suficiente para cubrir las posibles vacantes que puedan producirse en las viviendas ya entregadas, por defunción de los adjudicatarios o por renuncia. Actualmente no se prevé abrir ningún nuevo plazo de presentación de solicitudes, hasta que se acabe la lista de espera existente o bien hasta que esté en condiciones de efectuar una nueva oferta pública de viviendas con servicios, que incluirá las promociones de estas características que el ayuntamiento tiene previsto iniciar en este mandato. Estas promociones, de acuerdo con el convenio firmado el 27 de julio de 2004 entre el Patronato Municipal de la Vivienda y el Instituto Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, prevén la construcción -aproximadamente,

ya que está en fase de proyecto- de unas 305 viviendas en total.

El Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona también administra dos promociones destinadas para gente mayor que no forman parte de la oferta de viviendas con servicios. Estas viviendas, que el Patronato administra desde el año 1989 y 1992, están todas cedidas en régimen de uso y habitación vitalicio a personas solas o mayores de 65 años. Con motivo de la rotación provocada por las defunciones y las renunciaciones que se producen, el Patronato Municipal de la Vivienda recupera la posesión de algunas de las mencionadas viviendas, que únicamente pueden ser cedidas a personas mayores de 65 años que vivan solas o en pareja.

Esta información se trasladó a la interesada, pero la queja continúa en trámite para revisar la puntuación otorgada a su solicitud, de acuerdo con el baremo previsto en el Decreto 195/2001, de 10 de julio, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas.

Siguiendo con el problema de las listas de espera tenemos que mencionar la queja nº. 2767/2004, presentada por una señora que actualmente vive con su marido, sus dos hijos, y su madre en unos bajos de 40 m² en Cornellà de Llobregat, con problemas graves de salubridad que afectan a la salud de los miembros de la familia. El 4 de junio de 2003, presentó al Departamento de Bienestar y Familia una solicitud de vivienda de protección oficial de segunda adjudicación.

Según la información que nos ha facilitado el Departamento de Bienestar y Familia, la gestión de las viviendas de segundas adjudicaciones y posteriores queda sometida a la existencia de viviendas disponibles, recuperadas por la Generalitat de Catalunya al haber finalizado la anterior adjudicación.

La solicitud de la promotora de la queja ha sido derivada a los Servicios Territoriales de Barcelona del Departamento de Bienestar y Familia para que sea valorada junto con las otras solicitudes, de acuerdo

con los criterios establecidos en el capítulo V del Decreto 195/2001, de 10 de julio, antes mencionado. Actualmente el Síndic de Greuges está a la espera del resultado de esta valoración.

En general, y como decimos en la introducción, las personas que han presentado una queja al Síndic por el retraso de las administraciones y los organismos competentes para satisfacer sus solicitudes de vivienda han sido informadas que, vista la limitada disponibilidad de viviendas sociales para adjudicar, la inclusión de sus solicitudes en las listas de espera es correcta, una vez que esta Institución ha comprobado que la puntuación otorgada se ajusta a las circunstancias económicas y familiares del solicitante. No obstante, el Síndic de Greuges constata los problemas que derivan de la insuficiencia de viviendas de protección pública.

Esta insuficiencia de viviendas comporta que los criterios y los baremos de puntuación para adjudicar viviendas, recogidos en el mencionado Decreto 195/2001, se apliquen de una forma rigurosa y a veces sin tener en cuenta otras consideraciones de índole social. La inclusión de las solicitudes en listas de espera es objeto de queja sobre todo cuando se producen situaciones de urgencia por tratarse de problemas que se plantearán en próximos desahucios. Según el anexo del Decreto 195/2001, se valora la necesidad de vivienda cuándo se tiene iniciado un expediente judicial de resolución contractual, no imputable a la persona solicitante.

La persona afectada por esta situación tiene que esperar que avance el proceso judicial para obtener más puntos. Por otra parte, se tiene que tener en cuenta que para que se pueda puntuar el desahucio y su situación se considere urgente no tiene que ser por culpa suya. Así, y según nos ha manifestado el Patronato Municipal de la Vivienda con relación a cinco quejas por falta de puntuación por necesidad de vivienda, sobre las cuales el Síndic de Greuges pidió información, el desahucio por ocupación a precario de una vivienda se considera imputable al solicitante y,

consiguientemente, no puntúa (véase quejas números 1768/04, 1769/04, 1770/04, y 3042/04).

Hay que plantearse este concepto de "culpabilidad" en relación con la estricta necesidad de poder contar con una vivienda cuando la persona afectada se ve totalmente en la calle. El automatismo que se da impide que intervengan otras consideraciones sociales o personales del arrendatario. A efectos sociales, pues, se tendrían que tener en cuenta otras consideraciones de las resoluciones civiles con respecto a desahucios.

Durante el 2004 se ha difundido la posible existencia de pisos de promoción pública vacíos. Al respecto, recibimos una queja por la cual se nos comunicaba la existencia de viviendas vacías en Tàrrega, de las cuales es titular la Generalitat, y que no se adjudicaban aunque en el municipio diversos vecinos habían presentado solicitud en el Departamento de Bienestar y Familia (véase queja número 2993/04).

Solicitado informe por el Síndic de Greuges, el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda manifestó que se había encargado a ADIGSA un censo de viviendas no adjudicadas, consistente en una inspección visual que analizara la habitabilidad, la situación jurídica y el régimen de adjudicación.

A partir de las conclusiones del análisis de la inspección se proponen unas medidas a corto y medio plazo para resolver la situación actual. A consecuencia de este informe, el Síndic de Greuges se ha dirigido al Departamento de Bienestar y Familia y a ADIGSA para comprobar la adopción de los mecanismos de agilización propuestos.

Continúan llegando denuncias por fraudes por sobreprecio en la venta de viviendas protegidas. Sobre este tema el Síndic de Greuges ya se ha pronunciado en años anteriores. La Administración encuentra dificultades a la hora de controlar estas transmisiones: por una parte, la imposibilidad de constatar la existencia de este sobreprecio si no es con la

colaboración del comprador, que obviamente no se arriesgará a perder la compra y a asumir los costes de un procedimiento de resarcimiento contra el vendedor, y, de la otra, las dificultades de la Administración para ejercer el tanteo y el retracto si no es con la participación del notario o del registrador. El Síndic responde a estas quejas informando sobre la posibilidad de denunciar la presunta transmisión fraudulenta ante la Dirección General de la Vivienda.

También se ha recibido alguna queja por la imposibilidad de obtener las ayudas para la compra de viviendas por la diferencia, cada vez mayor, entre el precio de mercado y el precio oficial marcado por el Gobierno. Esta cuestión ha sido comentada exhaustivamente por el Síndic de Greuges en informes anteriores, pero continúa de actualidad en tanto que los precios de mercado se han ido incrementado a mayor ritmo del que la Administración ha tenido para revisar los precios máximos de venta a efectos de ayudas.

Este 2004 se han producido novedades normativas importantes en cuanto a la incidencia en la política de vivienda, con el objetivo de aumentar la disponibilidad de viviendas protegidas para satisfacer la demanda. Por una parte, la modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, y por otra, la aprobación de los Decretos 454/2004, de 14 de diciembre, de despliegue del Plan al derecho a la vivienda 2004-2007, y 55/2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de rehabilitación de viviendas de Catalunya. Los dos Decretos entrarán en vigor el 17 de enero de 2005. La intención del Gobierno de la Generalitat es de aumentar la promoción de viviendas protegidas, potenciar mediante medidas fiscales y legales la vivienda protegida y fomentar la rehabilitación de las viviendas.

La Ley 2/2002 se elaboró con el objetivo de asegurar que buena parte del suelo urbanizado se destinara realmente a la construcción de viviendas más asequibles. El 9 de diciembre de 2004, se aprobó la modificación de esta Ley con la intención que los

mecanismos que se preveían pudieran aplicarse de forma inmediata, como las cesiones de suelo urbanizable que necesitaban la previa adaptación de los planes generales a la ley y la formulación de los programas de actuación urbanística o bien para hacerlos más contundentes como las cesiones en suelo urbano, y el porcentaje de vivienda protegida. También se pretende reforzar los mecanismos de gestión de promociones de viviendas protegido para los casos de falta de capacidad de los ayuntamientos afectados.

Una de las aportaciones de esta ley es que se habilita el planeamiento urbanístico general para que incluya un nuevo sistema urbanístico llamado de viviendas dotacionales públicas, para satisfacer los requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia o de emancipación justificadas en políticas sociales previamente definidas. Estos sistemas, de forma justificada, pueden incluirse en sectores de planeamiento derivado en sustitución total o parcial de las reservas para equipamientos públicos, con un límite del 5% de la reserva global del municipio para equipamientos públicos locales.

Otra novedad es el establecimiento de los mecanismos necesarios para asegurar la materialización de las reservas para construir viviendas de protección pública. El planeamiento tiene que determinar los plazos obligatorios para iniciar y acabar la construcción de estas viviendas. El incumplimiento de estos plazos puede comportar que la Administración expropie los terrenos. También se introduce la exigencia de distribuir las reservas para construir viviendas de promoción pública en el territorio de manera que se favorezca la cohesión social y se evite la segregación territorial del ciudadano según su nivel de renta.

A lo largo de todos estos años -desde la Ley del suelo de 1956 hasta ahora- se ha demostrado que el urbanismo no es el instrumento único que puede resolver los problemas del mercado de la vivienda.

Otras experiencias demuestran que el incremento del mercado de la vivienda protegida produce un aumento de los precios del mercado libre. Sin embargo, mediante los mecanismos previstos por la normativa urbanística sí que se puede intentar satisfacer el máximo de la demanda de viviendas protegidas.

Un aumento de viviendas protegidas implicaría un mayor número de solicitudes cubiertas y tendría que significar una reducción de las listas de espera. El Síndic de Greuges valora positivamente este esfuerzo del Gobierno por paliar los problemas de vivienda y espera que las medidas recogidas en las modificaciones normativas introducidas a final de 2004 aporten soluciones a los problemas que manifiestan los ciudadanos en sus quejas.

Con el incremento de la promoción de viviendas protegidas se quiere dar solución al alojamiento de la población con rentas medias y bajas y con más dificultades para tener acceso: los jóvenes, los trabajadores con ocupaciones temporales y eventuales, la gente mayor, los inmigrantes, las familias monoparentales y en situación de crisis familiar o en desempleo. Se crea la figura de la vivienda a precio concertado para satisfacer la demanda de familias con rentas medias, y también se intenta incrementar la oferta de viviendas de alquiler para facilitar el acceso a la vivienda de los colectivos con rentas bajas a la vez que se fomenta la entrada en el mercado de viviendas desocupadas.

El Síndic de Greuges considera que, si bien estas medidas no producirán un abaratamiento de los precios del mercado libre, hay que esperar que su aplicación sea eficaz en cuanto a la creación de un parque de viviendas para atender un mayor número de las solicitudes que actualmente están en lista de espera.

2993/04

Falta de respuesta por la existencia de viviendas vacías, propiedad de la Generalitat de Catalunya, en el municipio de Tàrrega.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
--------	--------

SEGUIMIENTO DE ACTUACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Actuación de oficio 463/00

Realojamiento de las familias afectadas por el remodelado de Can Tunis

A mediados del 2004 ha finalizado el proceso de recuperación de oficio de las viviendas de Can Tunis y de realojamiento de las familias afectadas. No obstante, y dado que entre los objetivos del Programa de realojamiento de Can Tunis se preveía el acompañamiento social y educativo a las familias realojadas y la valoración de su inserción en el nuevo emplazamiento, el Síndic de Greuges se ha dirigido al Ayuntamiento de Barcelona y al responsable del Programa para que se le mantenga informado en el curso de este proceso.

Queja número 1614/03

Reparcelación de Diagonal-Poblenou

El Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona aceptó la sugerencia del Síndic de Greuges de revisar los expedientes de diversos afectados por el expediente de reparcelación de la unidad 8 del PERI Diagonal - Poblenou y de enmendar ante la Dirección General de la Vivienda el error que impedía pagar a los interesados la subvención a fondo perdido que corresponde a los realojados en una promoción finalista.

3. CONSERVACIÓN VIVIENDAS

El derecho previsto en el artículo 47 de la Constitución se refiere a una vivienda digna y adecuada. Eso comporta el mantenimiento y, si hace falta, la actualización del nivel de habitabilidad de las viviendas. Tan importante es la satisfacción de demanda de vivienda como preservar el parque de viviendas existentes y adaptarlo a las necesidades actuales.

Menudean las quejas de arrendatarios por la falta de conservación de los edificios donde viven. Ciertamente, este problema tiene una base privada en tanto que corresponde al propietario, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de arrendamientos urbanos, realizar las reparaciones necesarias para conservar las viviendas en condiciones de habitabilidad para que puedan servir para el uso convenido, menos en los casos en que las reparaciones son imputables a los

arrendatarios. Para fomentar las operaciones de rehabilitación, el Decreto 157/2002 prevé diversas líneas de ayuda.

Por contra, sin embargo, de acuerdo con el artículo 189 de la Ley de Urbanismo 2/2002, los propietarios de toda clase de construcciones tienen que cumplir los deberes de uso, conservación y rehabilitación establecidos por esta ley, por la legislación aplicable en materia de régimen de suelo y por la legislación sectorial. Se incluyen la conservación y la rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas. Los ayuntamientos tienen que ordenar, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, la ejecución de las obras necesarias. Las órdenes de ejecución se tienen que ajustar a la normativa de régimen local, con observancia de los principios de proporcionalidad administrativa y con la audiencia de las personas interesadas.

El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución habilita a la Administración a ejecutarlas forzosamente, mediante la ejecución subsidiaria de las obras a cargo de las personas interesadas o imponiendo multas coercitivas, que pueden ser reiteradas hasta que se cumpla la obligación de conservación.

La mayor parte de las quejas que recibe el Síndic de Greuges en relación con denuncias ante los ayuntamientos por falta de conservación de edificios de viviendas están motivadas por el incumplimiento de las órdenes de ejecución de obras. El Síndic continúa constatando que la imposición de multas coercitivas no tiene el resultado previsto. Por una parte, los ayuntamientos reaccionan con lentitud ante el incumplimiento de las órdenes. Normalmente este incumplimiento llega a conocimiento de la Administración gracias a los denunciadores. Por otra parte, si a pesar de la multa el interesado no realiza las obras, el proceso se hace mucho más largo hasta que se impone una segunda multa coercitiva. Además,

el problema se agrava cuando las multas tampoco se pagan.

Ante esto, hay que tener en cuenta que o bien se acude directamente a la ejecución subsidiaria si las obras pueden afectar al interés general, como es el caso de las reparaciones de fachadas, o bien la Administración afectada tiene que agilizar, respetando los plazos establecidos por la ley, los trámites de ejecución forzosa.

El ejercicio de esta función de control y policía de los ayuntamientos sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas es una garantía más a la hora de preservar el parque de viviendas y mantener la adecuación y la dignidad. En este sentido, el Síndic de Greuges considera que, a pesar de la perspectiva privada del problema, la Administración local no tiene que considerar estas cuestiones como una cuestión menor en tanto que se inscribe en una política de fomento de la conservación de las viviendas. Ante una denuncia de una comunidad de vecinos por posible insalubridad de una vivienda del edificio, la Administración tiene que reaccionar haciendo las inspecciones necesarias y resolviendo sobre la denuncia (véase queja número 4165/2003).

A veces, la intervención de la Administración puede servir para aliviar situaciones de acoso moral inmobiliario. El Síndic recibió la queja de una señora de 90 años que vive sola en un edificio en el cual, desde hace años, se hacen obras de rehabilitación para acondicionarlo como edificio de oficinas, ya que está situado en un lugar céntrico y cotizado de Barcelona. Es la única inquilina que reside allí actualmente y los diferentes propietarios que han ido comprando el edificio no pueden resolverle el contrato en virtud de la Ley de arrendamientos urbanos. A las diferentes molestias y sustos que ha tenido que sufrir, se añade el hecho de que se han canalizado las instalaciones generales del edificio por dentro de su vivienda, sin el aislamiento adecuado. Si bien a horas de ahora esta obra no se ajusta a la licencia concedida, es legalizable. Los propietarios, sin

embargo, no han ejecutado el orden de legalización del 5 de junio de 2002, y el Ayuntamiento no ha podido imponer la ejecución forzosa porque el cambio en la propiedad a raíz de la transmisión de la finca obliga a notificar la orden de legalización o restitución al nuevo titular. Si el Ayuntamiento comprueba el incumplimiento de la nueva orden [para](#) el actual propietario, impondrá las correspondientes multas coercitivas y no se concederá el acta de primera ocupación. Se tiene que destacar que desde la denuncia de la interesada y la notificación del orden de legalización hasta ahora ya han pasado más de dos años, sin que la promotora haya legalizado la obra (véase queja número 3109/03).

Ha llegado alguna queja [por](#) retrasos en el abono de ayudas para la rehabilitación de viviendas. Se tiene que tener en cuenta que el Decreto 268/2004, de 27 de abril, cerró provisionalmente la admisión de solicitudes relativas a diversas líneas de ayuda de las que recoge el Decreto 157/2002, porque se habían recibido un número de solicitudes que superaba sobradamente el número máximo de actuaciones previstas para la totalidad del periodo que comprendía el [plan](#). Esta circunstancia hizo imprescindible adoptar medidas normativas encaminadas a reajustar el procedimiento de concesión de las ayudas en materia de rehabilitación de viviendas, para adecuar el número efectivo de actuaciones subvencionadas a la financiación convenida entre las administraciones.

Junto con el Plan de la vivienda se aprobó el Decreto 455/ 2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de rehabilitación de viviendas de Catalunya. Según la exposición de motivos, tiene dos líneas básicas de actuación: el Programa para el estudio y el conocimiento del parque de viviendas de Catalunya, de carácter preventivo, informador y director de las actuaciones que se tendrían que llevar a cabo en el territorio de Catalunya; y la segunda, el Plan de rehabilitación propiamente dicho, de fomento selectivo de las obras que se consideren necesarias y prioritarias para ser protegida.

En cuanto al Programa de estudio y conocimiento del parque de viviendas de Catalunya, se establece un sistema de evaluación del estado de conservación de los edificios de uso residencial consistente en la elaboración obligatoria de un informe previo a la calificación como protegibles de las actuaciones de rehabilitación. En el caso de los edificios se llama "Test del edificio" y en el caso de las viviendas "Informe técnico de idoneidad". El requisito común es que se trate de edificios construidos antes del 31 de diciembre de 1980, a menos que se trate de obras para facilitar las condiciones de accesibilidad o sostenibilidad.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
3109/03 R	La ejecución subsidiaria de una orden de legalización de unas obras de rehabilitación que afectan a una vivienda
4165/03 R	Una comunidad de propietarios denuncia ante el Ayuntamiento de Barcelona problemas de insalubridad en el edificio derivados del mal estado de una de las viviendas

SEGUIMIENTO DE ACTUACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Queja número 1013/01
<p>Incumplimiento de la orden de ejecución de obras de rehabilitación en un edificio</p> <p>El 29 de diciembre de 2000, el Ayuntamiento de Barcelona dictó una orden a la propietaria de una finca para que efectuara unas obras de rehabilitación que consistían en reparar unas grietas en la fachada y los depósitos de agua rotos. Ante el incumplimiento de la orden, el Ayuntamiento de Barcelona impuso dos multas coercitivas. El Síndic de Greuges recordó la posibilidad de ejecutar subsidiariamente las obras y, cuando menos, agilizó la imposición y el cobro de las multas. Finalmente, cuando el Ayuntamiento inició los trámites para ejecutar subsidiariamente la orden, el propietario pidió, a comienzos del 2004, licencia de obras para realizarlas. Consiguientemente, se ha paralizado el expediente de ejecución forzosa.</p>

4.2. URBANISMO

1. INTRODUCCIÓN

En el área de urbanismo se tramitan las quejas relacionadas con la elaboración del planeamiento urbanístico, con la ejecución de los planes y la gestión urbanística y con la intervención y el control de la actividad edificatoria de los particulares, que incluye tanto las cuestiones relativas a licencias de obras como las que hacen referencia al ejercicio de las competencias de la Administración en materia de disciplina urbanística.

Con respecto a la temática de las quejas que han llegado durante este ejercicio, hay que destacar que se reproducen los mismos problemas de otros años, salvo alguna novedad fruto de la aplicación de la Ley 2/2002, de Urbanismo, que se comentará en el primer apartado de esta sección.

Así, con respecto a la elaboración del planeamiento, esta Institución continúa recibiendo quejas de personas que se ven afectadas por figuras de planeamiento en trámite y que se manifiestan en desacuerdo con el contenido de las propuestas hechas por los ayuntamientos. Si bien en algunos casos se puede apreciar un desconocimiento de las posibilidades de intervenir en el procedimiento de aprobación de los planes, en el fondo se manifiesta un cierto alejamiento en mayor o menor grado entre los particulares y el proceso decisorio de la Administración, que acostumbra, en líneas generales, a cumplir los trámites establecidos por la Ley de Urbanismo para garantizar la intervención de los interesados. Al mismo tiempo, estas quejas ponen de manifiesto una voluntad creciente de las personas de participar en la ordenación urbanística de los municipios o de la zona donde residen. Como ejemplo de lo que decimos podemos citar la queja número 2886/04, en la cual se planteaba al Síndic de Greuges la disconformidad de los promotores con el Cuarto Cinturón, o la queja número 3441/04, de la Plataforma Ciudadana Salvemos Solius, que denunciaban la

afectación del Valle de Solius por unos proyectos urbanísticos en trámite, o la queja número 318/04, presentada por la Asociación Gente que Quiere a Sentmenat, por el impacto de un proyecto urbanístico en el entorno al castillo de Sentmenat.

En cuanto a la gestión urbanística y a la ejecución del planeamiento, se reiteran las quejas de propietarios de parcelas incluidas en ámbitos de urbanización. Hay que destacar la presentación de sesenta quejas de vecinos de las calles de Sòria, Sevilla y Salamanca del barrio de Mirasol, en Sant Cugat del Vallès, por el retraso del Ayuntamiento en urbanizar su sector. Según la información que el Ayuntamiento de Sant Cugat envió al Síndic de Greuges en respuesta a su petición de informe, estaba previsto que a finales del 2004 se iniciaran las obras. Uno de los problemas más importantes en Catalunya es la pluralidad de urbanizaciones iniciadas los años setenta que están en trámite de regularizarse y que, en estos momentos, se encuentran sin los servicios más importantes

Finalmente, con respecto a la disciplina urbanística, nos llegan quejas por la falta de actuación de los ayuntamientos ante la presentación de denuncias por posibles infracciones urbanísticas. El Síndic de Greuges constata la existencia de una cierta lentitud de los ayuntamientos en tramitar estos expedientes y ejecutar forzosamente las órdenes de legalización o derribo.

Hay que destacar como novedad legislativa que el 9 de diciembre de 2004 el Parlamento aprobó la modificación de la Ley 2/2002, de Urbanismo. Aunque no se trata de una reforma radical de la Ley, que continuará vigente con respecto a sus rasgos básicos, se han modificado algunos preceptos con la intención de hacer más inmediata la aplicación de algunas medidas previstas, la eficacia de las cuales quedaba condicionada a actuaciones futuras, se harán más contundentes otras medidas que se habían introducido y se corregirá algún problema de aplicación ya puesto de manifiesto durante los dos años de vigencia de la ley.

Esta modificación de la Ley 2/2002 no es una actuación aislada, sino que se circunscribe dentro de un conjunto de otras iniciativas que tienen que comportan una renovación normativa a nivel de la ordenación territorial y urbanística. Este conjunto de actuaciones está formado por el fomento de la rehabilitación de barrios y zonas que requieren una atención especial, la elaboración y aprobación de las leyes de vivienda, paisaje y urbanizaciones así como también del despliegue de la Ley de movilidad.

El Síndic de Greuges considera positivas estas actuaciones en tanto que pueden implicar la superación de algunos problemas que plantean las quejas recibidas y en la medida en que parece cohesionar las diferentes perspectivas que ofrece la ordenación del territorio, tanto con respecto a la vivienda como al urbanismo, el medio ambiente o las redes viarias y transporte, de forma que se pueda racionalizar la actuación sobre el territorio de Catalunya. Desde la Institución se hará un seguimiento de la implementación de estas medidas.

2. LA INCIDENCIA DE LA FALTA DE ACTUACIÓN PLANIFICADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL PATRIMONIO DE LOS ADMINISTRADOS

El Síndic de Greuges recibe quejas de propietarios que no pueden ejercer su derecho de edificar en sus fincas mientras la Administración no cumpla las obligaciones urbanísticas que le atribuyen la ley o el planeamiento. Puede tratarse de suelo urbano no consolidado pendiente de una actuación de reforma o de mejora urbana, que tiene que realizarse a partir de un plan especial, o puede tratarse de suelo urbanizable respecto del cual es necesaria la ordenación detallada mediante un plan parcial. Hasta la entrada en vigor de la Ley 2/2002, de Urbanismo, en algunos casos también podía ser necesaria la redacción de un estudio de detalle para completar o adaptar las determinaciones establecidas en un plan general o en un plan parcial.

Se tiene que tener en cuenta que, dejando de lado el tiempo que el ayuntamiento puede tardar a considerar oportuno ordenar estas zonas o a iniciar los trabajos preparatorios para estudiar la formación o la reforma de los instrumentos de planeamiento mencionados en el párrafo anterior, el mismo municipio tiene la posibilidad de acordar la suspensión de licencias durante un año. Una vez acabados estos trabajos, la aprobación inicial del plan especial, parcial o del estudio de detalle comporta la suspensión obligatoria de las licencias. El tiempo total durante el cual las licencias están suspendidas no puede superar los dos años. No obstante, hay que tener en cuenta que, si hay que ejecutar el planeamiento, se tiene que formular el proyecto de reparcelación correspondiente.

El artículo 119 de la Ley 2/2002, establece que la iniciación del expediente de reparcelación comporta, sin necesidad de declaración expresa, la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas a nivel del polígono de actuación urbanística. Según el mismo artículo, el expediente de reparcelación se inicia cuando se aprueba la delimitación del polígono de actuación urbanística y la suspensión de licencias finaliza cuando el acuerdo de aprobación de la reparcelación es firme en vía administrativa. Se ha dado el caso que el expediente del proyecto de reparcelación se ha iniciado en 1995, y actualmente todavía está en trámite (véase queja número 568/04).

En algunos ayuntamientos la falta de recursos técnicos y económicos dificulta o impide la actividad planificadora. Pero hay que tener en cuenta que el alargamiento de este proceso comporta que los propietarios tengan la percepción que la consolidación de sus expectativas con respecto a la calificación urbanística de sus propiedades no se acaba de concretar. De lo contrario hay que pensar que existe la posibilidad de pedir soporte técnico a otras administraciones en el marco de los mecanismos de cooperación establecidos con esta finalidad.

Continúan llegando quejas relativas a fincas afectadas por el Plan general metropolitano pendientes de

expropiación desde su aprobación definitiva, en 1976. Con motivo de la tramitación de la queja número 3072/03, el Síndic de Greuges trasladó al Ayuntamiento de Barcelona su preocupación por los perjuicios que se causaban a los propietarios afectados por el retraso en la ejecución de las previsiones del Plan general metropolitano. Se trata de la queja de una comunidad de vecinos de una finca afectada por el mencionado Plan general metropolitano sujeta a expropiación para abrir un vial. Según el Ayuntamiento de Barcelona, la obertura de este vial continúa estando justificada para descongestionar las otras calles de la zona, pero hasta ahora todavía no se ha previsto la ejecución del planeamiento.

Ciertamente, la Ley del suelo de 2 de mayo de 1975 introdujo en la normativa urbanística un instrumento que también han recogido el Decreto legislativo 1/1990, del 12 de julio, por el cual se aprobaba la refundición de los textos legales vigentes en Catalunya en materia urbanística, y la actual Ley 2/2002, para hacer que los propietarios afectados puedan superar la inactividad de la Administración en el momento de ejecutar sus previsiones.

Para evitar la pasividad de la Administración después de afectar a una finca en un plan general o en un plan parcial, pasados cinco años desde la entrada en vigor del plan, los propietarios pueden advertir a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio. Transcurrido un año desde esta advertencia sin que la Administración haya dado respuesta, el inicio del expediente de justiprecio se produce por ministerio de la ley. Los propietarios pueden presentar la hoja de justiprecio correspondiente y, si transcurren tres meses y la Administración no lo acepta, se pueden dirigir al Jurado de Expropiación de Catalunya, cuya resolución para fijar el justiprecio agota la vía administrativa (artículo 108 de la Ley 2/2002). También se tiene que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 103 de la misma Ley de urbanismo, los ocupantes legales de inmuebles afectados por razones urbanísticas que

tengan la residencia habitual tendrán derecho al realojamiento, de acuerdo con la normativa de protección en la vivienda. Es cierto que la ley ya prevé estas situaciones y establece las herramientas que los administrados pueden utilizar para defender sus derechos e intereses de la pasividad de la Administración.

El planeamiento tiene que intentar asegurar la disposición de las fincas necesarias para que cuando llegue el momento se puedan ejecutar las previsiones de ordenación urbanística que se contienen. Ahora bien, desde la Ley del suelo de 1975 hasta hoy, al regular la documentación que acompañará el plan general, se exige la existencia de un estudio económico y financiero para evitar precisamente que se aprueben planes cuando no se cuenta con los medios idóneos para ejecutarlos.

Una cuestión nueva, surgida a consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 2/2002, es la rehabilitación de casas para destinarlas a viviendas unifamiliares o a un uso residencial turístico o de hostelería rural o a actividades de educación en el ocio, situadas en suelo no urbanizable. Según el artículo 47.2, se permite reconstruir y rehabilitar masías y casas rurales para los usos mencionados cuando hayan sido incluidas por el planeamiento urbanístico en un catálogo específico para poder preservarlas por razones arquitectónicas, históricas y paisajísticas. El Decreto 287/2003, de 4 de noviembre, por el cual se aprobó el Reglamento parcial de la Ley 2/2002, en su disposición transitoria sexta preveía la posibilidad de reanudar el uso de vivienda cuando la casa estaba en condiciones de obtener la cédula de habitabilidad.

Si esta disposición transitoria no puede ser aplicada porque la casa no reúne los requisitos de habitabilidad, puede darse el caso, pues, de solicitudes de licencia presentadas poco después de la entrada en vigor de la ley, el 21 de junio de 2002, que en estos momentos no se han concedido porque se encuentra en trámite la figura de planeamiento que contiene el catálogo que tiene que elaborar el

ayuntamiento. La modificación de la Ley de urbanismo, como ya se ha dicho en la introducción de esta sección, prevé, en la disposición transitoria décima, que mientras el ayuntamiento no haga la catalogación de las masías y casas rurales que considere dignas de protección en su término municipal, podrán ser autorizadas las obras de reconstrucción o rehabilitación, de acuerdo con el procedimiento previsto para aprobar proyectos de actuaciones específicas de interés público en suelo no urbanizable. A pesar de que en principio este nuevo régimen transitorio removerá los obstáculos que tenían los particulares para reconstruir y rehabilitar casas rurales, no se pueden olvidar los perjuicios que ya ha causado, por una parte, la Ley 2/2002, de urbanismo, y, por otra, la lentitud de la Administración, para tramitar la figura de planeamiento que contiene el catálogo. Éste es el caso del promotor de la queja número 3876/04, a quien el ayuntamiento denegó una licencia de obras, solicitada un mes después de entrar en vigor la Ley 2/2002, para reformar y ampliar una vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable porque el municipio no tenía aprobado el catálogo de masías y casas rurales susceptibles de reconstrucción o rehabilitación. Según la información que ha recibido al Síndic de Greuges del ayuntamiento en respuesta a su petición de informe, en diciembre de 2004 el plan especial correspondiente a este catálogo está aprobado provisionalmente por el ayuntamiento y pendiente de la aprobación definitiva de la Comisión de Urbanismo. Tan pronto como se publique la aprobación definitiva, el ayuntamiento remitirá de oficio a la Comisión de Urbanismo todos los expedientes de solicitud de licencia suspendidos y que esperan la aprobación del catálogo.

En definitiva, es necesario que la Administración competente en materia de planificación urbanística sea consciente tanto de las necesidades futuras de la población del término municipal como de la capacidad financiera para enfrentarse a la ejecución de su planeamiento. La lentitud de la Administración a la hora de elaborar los planes derivados que tienen que desarrollar las directrices del plan general y a la hora

de ejecutar las afectaciones previstas produce un perjuicio patrimonial a los propietarios que hay que evitar.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
56 R	Tramitación de una solicitud de licencia de obras, suspendida desde 1995, para redactar un estudio de los parámetros edificatorios del sector y ejecutar el proyecto de reparcelación
3072/03	La afectación de una finca como vial, sujeta a expropiación desde el Plan general metropolitano de 1976.

3. LA GESTIÓN URBANÍSTICA

La regularización de las urbanizaciones nacidas en los años setenta, muchas veces al margen de la ley y faltadas aún de todos los servicios o de una gran buena parte de ellos, continúa generando un buen número de quejas. Con independencia de todos los esfuerzos empleados por el legislador urbanístico desde 1975 por evitar y solucionar este problema, estas urbanizaciones van persistiendo a lo largo de los años y en estos momentos continúan siendo fuente de conflictos. Como el Síndic de Greuges ya ha dicho en informes anteriores, la necesidad de los servicios en estas urbanizaciones es cada vez más patente. Además, se ha producido un envejecimiento de la población, lo cual ha repercutido en la capacidad económica del conjunto de propietarios afectados.

Algunas urbanizaciones han pasado años de inactividad: primero, a causa de los promotores, que, una vez vendidas las parcelas, han intentado, en algunos casos con éxito, librarse de sus obligaciones urbanísticas; después, por los propietarios que, sintiéndose estafados, constituidos o no en juntas de compensación, no han ejecutado el planeamiento, y finalmente, por la misma Administración, que, por una parte, no ha exigido nunca la ejecución de las obras de urbanización a quien estaba obligado y, de la otra, ha asumido la gestión por el sistema de cooperación y ha prolongado esta situación.

El funcionamiento de las juntas de compensación comporta problemas, sobre todo cuando se trata de unidades de actuación con muchas parcelas, y están formadas por numerosos propietarios particulares. La capacidad de estas juntas para afrontar una gestión coherente de la carga urbanizadora muchas veces es insuficiente. Pide una dedicación importante de las personas que forman el consejo rector y una tarea a veces agotadora de negociación tanto con las empresas constructoras como con los mismos ayuntamientos.

A menudo también se da la situación ficticia que se ha constituido una entidad de conservación cuando todavía la obra urbanizadora no está toda acabada y es esta entidad la que gestiona la ejecución de la urbanización, si bien esta función no forma parte de las tareas que la ley otorga a este tipo de entidades colaboradoras. Algunos ayuntamientos también reciben las urbanizaciones sin finalizar y se hacen cargo de la implantación de los servicios puntuales que faltan mediante proyectos ordinarios de obras financiados con contribuciones especiales (véase la queja número 0262/03).

El coste total de la urbanización es otro motivo importante de quejas. Como ya hemos dicho antes, la capacidad económica de los parcelistas ha disminuido en la medida en que, actualmente, hay muchos que son pensionistas. De todas formas, hay mecanismos para rebajar los costes mediante subvenciones de otras administraciones, ayudas técnicas y puntuales y convenios con las empresas prestadores de servicios (véase queja número 0935/02).

Los propietarios tienen que afrontar los costes de urbanización, que a veces superan sus posibilidades económicas. A modo de ejemplo citamos la queja número 2078/04, de la propietaria de una vivienda incluida según un plan especial a nivel de una unidad actuación, el 55% de la cual era propiedad de un promotor. Este promotor le había ofrecido un precio muy bajo por su vivienda con la excusa que estaba a

punto de iniciarse la urbanización y la edificación de la zona, y si no lo aceptaba sería expropiada. El Síndic de Greuges se informó sobre la situación urbanística de la zona y comunicó a la interesada que la unidad tenía que ser gestionada por compensación, y que ella tenía que formar parte de la junta como propietaria. Eso implicaba el deber de sufragar el coste de la urbanización de forma proporcional al aprovechamiento previsto de su propiedad y recibir el beneficio que comportaba el aumento de valor de la finca. Sólo podía ser expropiada si no pagaba las cuotas urbanísticas. Sobre la base de esta información y dado que no está en disposición económica de asumir las cargas urbanísticas, la promotora ha negociado con el promotor la permuta de su vivienda por una de nueva construcción.

Otro problema que se nos presenta a menudo es el incumplimiento de convenios urbanísticos entre ayuntamientos y particulares. En el convenio se establecen unas obligaciones que tienen que ser cumplidas tanto por la Administración como por el propietario. El mismo convenio tiene que establecer los mecanismos para resolver los conflictos que se puedan generar en la aplicación. Es, pues, recomendable que la redacción de los pactos y las condiciones sea lo bastante clara y refleje la voluntad de las partes, y se prevean todos los detalles, las circunstancias y las cuestiones que puedan ser de importancia.

En la ejecución del convenio urbanístico no pueden interferir otras relaciones que mantenga la Administración y la persona privada que lo han formalizado. Así, no es justificado que, como motivo para el incumplimiento de sus obligaciones nacidas de los pactos contenidos en el convenio, la Administración alegue que el interesado incumple unas obligaciones que nacen a consecuencia de otras relaciones que mantenga con la misma Administración. En este caso, dichas obligaciones tienen que ser exigidas de acuerdo con los medios que establecen las leyes para hacerlas cumplir (véase queja número 0426/02).

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
0262/03 R	Problemas relativos a la disolución de una entidad urbanística de conservación.
0935/02 R	Ajuste de los gastos derivados de un proyecto de urbanización a la capacidad económica de los propietarios afectados.
0426/02 R	El ayuntamiento incumple las obligaciones que asumió en un convenio urbanístico alegando el incumplimiento de la obligación de urbanizar del particular.

4. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

La intervención de los ayuntamientos en la actividad de edificación de los particulares continúa generando un número considerable de las quejas que recibe esta Institución. Los retrasos en la tramitación de las denuncias, la falta de información de las actuaciones municipales a los denunciante, el archivo de expedientes de disciplina urbanística y la falta de ejecución de las resoluciones municipales en materia de disciplina urbanística son los motivos de queja más numerosos (véase queja número 2249/04).

Algunas de estas denuncias encubren problemas de relación entre vecinos que, al no saber gestionar sus conflictos particulares, acuden a la Administración para que en uso de sus competencias en materia de policía urbanística resuelva el conflicto. Es el caso de la queja número 2979/04, en que el interesado exponía al Síndic de Greuges su desacuerdo con la actuación del Ayuntamiento de Cabrera d'Igualada en relación con unas obras sin licencia realizadas por el mismo promotor de la queja y las denuncias que, a consecuencia de la orden de derribo, interpuso contra los vecinos denunciante. El Ayuntamiento archivó el expediente de disciplina urbanística iniciado a raíz de la denuncia porque se probó la prescripción de la infracción. El Síndic de Greuges recordó esta vez al promotor de la queja que la actuación del Ayuntamiento con respecto a su infracción fue

correcta, porque todas las acciones y omisiones que de forma presunta comporten vulneración de las determinaciones contenidas en la ley urbanística y el reglamento que la despliegue tienen que dar lugar a las actuaciones administrativas necesarias para aclarar los hechos y, de forma subsiguiente, o bien directamente, si no se requiere información previa, a la incoación de un expediente de protección de la legalidad urbanística. Por otra parte, las infracciones tienen un plazo de prescripción que varía según el tipo de infracción. La prescripción de la infracción no legaliza la actuación contraria al ordenamiento urbanístico, pero impide que la Administración pueda reaccionar contra las obras ilegales por el transcurso del tiempo.

La Ley 2/2002 establece unos mecanismos de reacción de la Administración ante la comisión de infracciones del ordenamiento urbanístico, que con independencia del motivo de la denuncia los ayuntamientos tienen que ejercer si existe una vulneración del ordenamiento jurídico infringido.

La ley prevé que ante unas obras que no se ajustan a licencia o no legalizadas, el ayuntamiento competente las puede suspender. La finalidad de esta medida es evitar la total ejecución de una obra ilegal, que después tendrá que ser derribada con los consiguientes costes y perjuicios. Ahora bien, si la reacción de la Administración ante una denuncia es lo bastante lenta para permitir que con el transcurso del tiempo finalice la obra, el objetivo de esta medida no se cumple. Esta situación se produce generalmente cuando se trata de denuncias por infracciones leves. En estos casos, el retraso en la tramitación de los expedientes de protección de la legalidad urbanística provoca muchas veces la consolidación de la obra fuera de ordenación porque finalmente la infracción acaba prescribiendo.

La ejecución subsidiaria continúa siendo un tema de debate con las administraciones afectadas. El Síndic de Greuges ya se ha referido a ella en informes anteriores. Por una parte, la lentitud de los

ayuntamientos para acordar la ejecución forzosa de sus resoluciones de restablecimiento de la realidad física alterada y, por otra, la lentitud a imponer y liquidar las multas coercitivas hacen que esta medida de ejecución forzosa no sea bastante eficaz (véase queja nº. 836/02).

El Síndic de Greuges también ha constatado la necesidad de que los informes técnicos que acompañan las resoluciones de archivo de denuncias y que se notifican a los interesados tienen que ser bastantes claros y explícitos. Si bien es cierto que se tienen que citar las normas sobre la base de las cuales se considera correcta la edificación, con una simple cita muchas veces no hay bastante, ya que la redacción de estas normas no siempre es clara para las personas que no tienen conocimientos técnicos especializados.

No hay suficiente, pues, con decir que, en virtud de un determinado artículo de las ordenanzas de edificación de un municipio, la obra se considera ajustada al planeamiento o que se otorgó licencia de obras porque el proyecto se ajustaba a la normativa urbanística del municipio. Hace falta hacer un esfuerzo y justificar por qué se considera que la obra concreta se ajusta al parámetro urbanístico citado. Se tiene que tener en cuenta que muchas quejas nacen de la desconfianza del administrado hacia la Administración. Estas respuestas poco informativas de la Administración, si bien correctas en tanto que están debidamente motivadas, alimentan este sentimiento. No debemos olvidar que una de las finalidades del requisito de motivación de los actos administrativos es persuadir al ciudadano y prevenir eventuales impugnaciones.

Otras cuestiones se plantean raíz de las solicitudes de los ciudadanos de información sobre un expediente de licencia de obra. Es el caso de la queja nº. 3747/03, en qué el ayuntamiento denegó al interesado el acceso al expediente alegando que el solicitante tiene que acreditar su interés legítimo y directo en el expediente y al principio de protección a la intimidad del propietario titular de la licencia. La redacción del

artículo 12.2 de la Ley 2/2002 no permite exigir a quien lo solicita que acredite la condición de interesado. Tampoco sería admisible el criterio expuesto por algún ayuntamiento según el cual hay que exigir un razonamiento del motivo de la petición de acceso al expediente, para evitar el abuso del derecho. Este planteamiento comporta añadir un requisito a la petición de información que la ley no prevé y, desde esta perspectiva, introduce una restricción en el ejercicio del derecho que no está amparada de forma normativa, sin que un eventual abuso de derecho, que se tendría que valorar en cada caso concreto, justifique exigir genéricamente este requisito.

En este sentido, un eventual abuso de derecho se tendría que poner en relación con la finalidad perseguida con su ejercicio, que tendría que ser diferente de la prevista legalmente, la protección de la legalidad urbanística. En las quejas que se reciben en esta Institución, relativas a la negativa del ayuntamiento de dar acceso a un expediente de licencia, no hay elementos para considerar que haya otra finalidad que poder ejercer la acción pública en materia de urbanismo.

Por otra parte, existe la posibilidad que el derecho de acceso al expediente de licencia pueda tener incidencia en el derecho a la intimidad personal del propietario de la obra, en tanto que implica acceso al proyecto de obra sobre la configuración de su vivienda. Ciertamente, el ejercicio de los derechos se tiene que poner en relación con la protección de los legítimos derechos de terceros y, en este sentido, la eventual afectación al derecho a la intimidad del propietario podría justificar determinadas restricciones en el acceso a elementos concretos de los expedientes de licencia. Pero esta afectación a la intimidad no se puede establecer genéricamente para todos los casos, sino que se tiene que determinar individualmente.

Tenemos que añadir también que, si bien eventualmente podría estar justificado restringir el acceso a documentos concretos del expediente desde

la perspectiva del derecho a la intimidad del propietario, en ningún caso eso no justificaría negar el acceso a todo el expediente. Hay que tener en cuenta que negar el acceso al expediente imposibilita al ciudadano que lo pide poder valorar la legalidad de la obra y, consecuentemente, fundamentar la denuncia que pueda formular o razonar su discrepancia con el criterio municipal, si era el caso. Por esta razón, la actuación municipal tendría que facilitar el ejercicio concordado de los dos derechos -el de acceso y el de intimidad-, de manera que se permitiera el acceso a todos los datos del proyecto que sean relevantes desde la perspectiva de la legalidad urbanística -incluyéndolos en el documento de licencia o por otro medio- y restringir el acceso a la parte del contenido del proyecto que tenga incidencia en el derecho a la intimidad, si lo hay. De lo contrario, la negativa al acceso al expediente de licencia se tiene que entender contraria al derecho establecido en el artículo 12 de la Ley 2/2002.

EXPEDIENTES MAS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
3747/03 R	El ayuntamiento deniega el acceso al expediente de licencia de obras al denunciante de una posible infracción urbanística si no justifica su petición, y alega el derecho a la intimidad del titular de la licencia y para evitar un posible abuso de derecho
3278/03 R	El ayuntamiento interpreta que las normas de edificación del Plan general municipal que regulan los aparcamientos sólo son aplicables a los aparcamientos privados
2249/04 R	Retraso en la ejecución de un derribo ordenado por sentencia judicial

4.3. MEDIO AMBIENTE

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de este ámbito incluimos temas diversos relacionados con el medio ambiente, como pueden ser licencias para el ejercicio de actividades económicas, molestias por ruidos originados por diferentes focos emisores, cuestiones que hacen referencia a los animales con respecto a posibles maltratos, o bien las molestias que pueden ocasionar incidencia medioambiental de infraestructuras y equipamientos públicos, así como otras cuestiones relacionadas con el cumplimiento de las garantías de los procedimientos de tramitación de diferentes autorizaciones de construcciones o actividades que afecten al medio. En el conjunto total de quejas recibidas, las referentes a este ámbito representan un número importante.

Las molestias y conflictos ocasionados por la contaminación acústica continúan siendo los más numerosos. Así lo decimos también en los últimos informes.

En esta ocasión tenemos que hacer una mención especial a los problemas que puede ocasionar la falta de desarrollo reglamentario de la reciente Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica.

Por otra parte, también las dificultades con qué se encuentra el proceso de adecuación de las condiciones de ejercicio de las actividades a la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental (LIIA). Ésta ha sido de nuevo modificada por la Ley 4/2004, de 1 de julio, que aplaza los plazos fijados para adecuar las actividades clasificadas del anexo II. Haremos un comentario de lo que representa, en nuestro parecer, este aplazamiento.

También incluimos un apartado dedicado a las molestias por los olores generados por las actividades comerciales e industriales, con ocasión de una queja

presentada por vecinos de Banyoles, y a las reflexiones y actuaciones a que ha dado lugar esta queja.

Finalmente damos cuenta de algunas quejas relacionadas con los conflictos de interpretación y aplicación de la nueva Ley 22/2003, de 4 de julio, de protección de los animales, tanto por las molestias que pueden ocasionar éstos como por la aplicación de las garantías que se supone que tienen que asegurar su protección.

2. LA PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

La mayoría de quejas que recibimos por contaminación acústica son por perturbaciones en el interior de las viviendas. La vivienda es el ámbito esencial de intimidad de las personas y la agresión a esta intimidad significa una conculcación de sus derechos fundamentales que se le reconoce y a disfrutar de una calidad de vida digna.

Con respecto a la normativa aplicable para luchar contra la contaminación de origen acústico en el ámbito privado de las viviendas podemos agruparla, básicamente, en dos grandes bloques. Uno, que incide en las características y condiciones del foco emisor, como la maquinaria, y en general, todos los elementos materiales necesarios para ejercer la actividad industrial o comercial (estos elementos tienen que cumplir determinados requisitos y tienen que ser sometidos a determinadas medidas correctoras, medidas activas). Otro constituido por las normas jurídicas y actuaciones que hacen referencia a la protección y características constructivas de la vivienda, es decir medidas de protección pasivas.

Habitualmente, cuando se trata la cuestión de la contaminación acústica, hay una cierta tendencia a incidir, fundamentalmente, sobre el foco emisor, y olvidar el control de las características constructivas a que están sujetas las viviendas.

En cuanto a este último apartado, disponemos de una normativa de cumplimiento obligatorio más antigua que la recientemente aprobada sobre contaminación acústica.

Así, por Real decreto 1909/1981, de 24 de julio, se aprobó la norma básica de la edificación sobre condiciones acústicas en los edificios, hoy conocida como NBE-CA-88, y que tendrá que ser sustituida, próximamente, por el futuro código técnico de la edificación.

La Ley del Parlamento de Catalunya 24/1991, de 29 de noviembre, de la vivienda, al referirse al emplazamiento y a las determinaciones del planeamiento sobre viviendas, establece, en los artículos 6 y 7, que éstas no deben situarse en lugares expuestos en acciones insalubres, molestas que generen o puedan generar las instalaciones y las actividades que se desarrollan. Igualmente el suelo destinado a usos residenciales tiene que estar protegido de aquellas mismas situaciones descritas en el párrafo anterior. En la documentación del planeamiento, "se tiene que constatar la existencia de los focos de riesgo, bien sean naturales o bien sean instalaciones o usos preexistentes, y se tienen que especificar las medidas sustitutorias o correctoras apropiadas y las obras de infraestructura urbanizadora que hay que ejecutar para que el suelo calificado para el uso residencial alcance los requisitos". Este mandato también es recogido en el artículo 9.2 de la Ley 2/2002, de Urbanismo, que puede afectar edificaciones residenciales próximas a infraestructuras de servicio público como carreteras, autopistas, ferrocarril y aeropuertos, muchas de las cuales preexistentes en las zonas próximas de desarrollo residencial y las situaciones de conflicto que ahora están provocando.

Más tarde, la Ley de las Cortes Generales 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, en el apartado de exigencias técnicas y administrativas de la edificación y en el artículo 3.c.2, fija como uno de los requisitos de habitabilidad "la protección contra el

ruido, de tal manera que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y permita realizar de forma satisfactoria sus actividades".

El control del cumplimiento de los requisitos de matiz urbanístico tendría que realizarse mediante la intervención de las autoridades administrativas con potestad de planificación territorial y urbanística, en el momento de redacción y aprobación de los diferentes instrumentos de planificación y en el momento de concesión de las preceptivas licencias urbanísticas.

El control del cumplimiento de los requisitos constructivos y de habitabilidad se ejerce mediante la licencia municipal de primera ocupación y la acción de inspección por la entrega, si ocurre, de la cédula de habitabilidad. El Decreto 259/2003, de 21 de octubre, sobre requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de viviendas y de la cédula de habitabilidad, fija, como uno de estos requisitos mínimos de la construcción, "estar aislada térmica y acústicamente según la normativa vigente aplicable", punto 2.3.5 del anexo 1.

Entendemos, pues, que, al menos en aquello que hace referencia a la defensa pasiva de las viviendas contra la contaminación acústica, la normativa es bastante detallada y suficiente, y lo será más todavía con la aprobación del futuro código técnico de la edificación.

Por lo que respecta a la lucha activa contra la contaminación acústica, es decir, a las previsiones y los controles que inciden sobre los focos emisores de contaminación, es de más reciente regulación.

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental y su reglamento, determina que, al menos en las actividades objeto de autorización o licencia ambiental, en el proyecto básico se tienen que hacer constar los datos sobre emisiones de ruido y vibraciones, emplazamiento de los focos, niveles de emisión, relación con los valores guía y proyecto de

aislamiento. Hasta la aprobación de la Ley 16/2002, de 28 de junio, del Parlamento de Catalunya, de protección contra la contaminación acústica, este requerimiento no se pedía de forma genérica para todas las actividades, y se hacía simplemente referencia a unos valores guía determinados.

Los ayuntamientos aprobaban sus propias ordenanzas en materia de contaminación acústica. Estas ordenanzas podían inspirarse en el modelo tipo redactado por la Administración de la Generalitat de Catalunya, sin carácter vinculante, sin embargo. Esta situación provocaba inseguridad jurídica, por posible quiebra del principio de reserva de ley, por el hecho que las ordenanzas introducían conductas sancionables no previstas en normas de rango legal.

La Ley 16/2002 vino a remediar esta situación, estableció los valores guía y extendió la obligación de estudio de impacto ambiental en el proyecto técnico de las actividades descritas en el tres anexos de la Ley 3/1998, aparte de fijar la tipificación de las infracciones, su graduación y el importe económico de las sanciones.

Una vez fijados los criterios legales de actuación, los municipios con más de cinco mil habitantes tienen que haber aprobado las ordenanzas correspondientes a esta materia, en el plazo de tres años, es decir, en octubre de 2005. Los municipios con ordenanzas aprobadas antes de la promulgación de la ley tienen que adaptar el contenido en un plazo de dos años, que finalizaría en octubre de 2004.

El caso es que, para que los ayuntamientos cumplan las determinaciones de la ley, para la redacción y adaptación de las ordenanzas, es condición necesaria y previa la determinación de zonas de sensibilidad acústica y mapas de capacidad acústica, según el desarrollo reglamentario de la ley, que todavía no se ha producido cuando ya ha vencido el plazo de dos años de adaptación de las ordenanzas municipales.

Ciertamente, esta situación puede estar motivada por la posterior aprobación de la Ley estatal, 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, atendiendo a su carácter básico y la necesidad también de desarrollo reglamentario básico, todavía no realizado, que puede determinar el contenido final del reglamento de la ley catalana.

Mientras tanto, conviven dos normativas diferentes -la derivada de la Ley catalana 16/2002 y la de los ayuntamientos- que no han adaptado o no han podido adaptar sus ordenanzas. Esta situación provoca incertidumbre a la hora de establecer los valores y umbrales de decibelios a aplicar, así como también el régimen disciplinario, situación que tendría que resolverse lo antes posible (véase quejas números 3287/03 y 0935/04.)

Finalmente, también queremos hacer también una observación relativa al régimen sancionador previsto en la Ley 16/2002. El artículo 30 tipifica las infracciones para superar los valores límites siempre en relación con los que figuran determinados en los anexos de la ley. Por otra parte, la disposición adicional primera de la ley permite que los ayuntamientos establezcan valores máximos más exigentes, con un grado de protección superior, aplicándose así más rigurosos. En consecuencia, parece que la tipificación de las infracciones tendría que poder referirse a estos valores más rigurosos y no al sistema de cálculo genérico previsto en la ley.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
--------	--------

3287/03	Molestias ocasionadas por el ruido de una
---------	-------------------------------------------

R	instalación de aire acondicionado
---	-----------------------------------

3. EL LARGO CAMINO DE LA ADECUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES Y COMERCIALES A LA NUEVA NORMATIVA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, fue pionera en España a la hora de invertir y desarrolló la Directiva europea 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, sobre la prevención y controles integrados de la contaminación.

Entró en vigor el 30 de junio de 1999, una vez ya publicado su reglamento, aprobado por Decreto 136/1999, de 18 de mayo. Los principios y objetivos a que pretende responder esta normativa son la integración de la acción pública de prevención y control de la contaminación, teniendo en cuenta el medio en conjunto; la descentralización; coordinación entre las administraciones públicas competentes; la simplificación de los procedimientos; la modernización de las herramientas de gestión, y la participación ciudadana (véase el comentario que incluimos en el Informe correspondiente al año 1999, páginas 106 a 108 del BOPC nº. 34, de 24 de mayo de 2000).

Para el cumplimiento de estos objetivos, legítimamente ambiciosos, las disposiciones transitorias de la ley establecían los ritmos de adecuación siguientes de las actividades existentes:

- Actividades incluidas en el anexo I, autorizadas antes de entrar en vigor la ley, que tienen que solicitar la autorización ambiental, antes del 1 de enero de 2007. Las incluidas en el anexo II, antes del 1 de enero de 2004. Disposición transitoria primera.
- Actividades ya existentes, descritas en los anexos I y II, que no dispusieran de las preceptivas autorizaciones o licencias exigibles de conformidad con la legislación ambiental. Éstas tenían que solicitar la autorización o licencia ambiental, mediante la presentación de una evaluación ambiental, en el plazo de un año. Disposición transitoria segunda. Esta disposición hacía referencia al hecho de que las instalaciones podían considerarse "clandestinas" o "casi clandestinas".

- Actividades existentes descritas en el anexo III, sin las preceptivas autorizaciones tenían que presentar, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, una certificación acreditativa que las instalaciones cumplen los requisitos ambientales exigibles y otros de preceptivos. Disposición transitoria tercera.

El año 2000, la Ley 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas, modificó la disposición transitoria segunda, es decir, la de las que podían considerarse "clandestinas", de la Ley 3/1998. El plazo de adecuación de las actividades descritas en los anexos I e II se fijó en dos años desde la entrada en vigor de la ley.

El año 2001, la Ley 13/2001, de 13 de julio, volvió a modificar la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1998 -las que no disfrutaban de las necesarias autorizaciones-, y por primera vez, la transitoria tercera. El plazo para solicitar las autorizaciones o licencias, para las actividades descritas en los anexos I y II, se fijó para antes del 1 de enero de 2002. Para las descritas al anexo III, se fijó también plazo del 1 de enero de 2002.

El año 2003, se modificó el contenido de los anexos de la Ley 3/1998 por Decreto 143/2003, de 10 de junio. En consecuencia, las actividades que se incorporaban por primera vez en el anexo II tenían que pedir la licencia ambiental correspondiente, antes del 1 de enero de 2005.

Finalmente, la Ley 4/2004, de 1 de julio, ha modificado el régimen de adecuación de las actividades descritas en los anexos I y II que no hayan obtenido ni solicitado aún la autorización o la licencia ambientales. Ahora, las actividades descritas en estos dos anexos tienen que haber finalizado el proceso de adecuación antes del 1 de enero de 2007, cuanto antes, para las del anexo II, era el 1 de enero del 2004. Se han unificado los dos plazos, se ha adoptado el más lejano.

Se prevé el establecimiento de un programa escalonado de adecuación que tendrá en cuenta "la antigüedad de la licencia municipal y de las autorizaciones sectoriales, la vulnerabilidad de medio potencialmente afectado y la tipología de las actividades afectadas" (artículo 2.1.a). El programa de adecuación tendría que haber sido aprobado por el gobierno en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley 4/2004, es decir, a principios de mes de octubre de 2004. En el momento de redactar este Informe está pendiente de aprobación.

En la exposición de motivos de la Ley 4/2004 se reconoce que la acumulación de procesos de adecuación iniciados a final del año 2003 y el consiguiente desbordamiento de recursos de los actores que intervienen han hecho necesaria la modificación. Por lo tanto, el conflicto se ha planteado, básicamente, en relación a las actividades incluidas en el anexo II, mucho más numerosas que las del anexo I y que tenían un plazo de adecuación más corto que éstas últimas. Un 80% de las actividades quedaban pendiente de adecuación, en el momento del cumplimiento del plazo máximo para pedirlo.

Hay que remarcar, sin embargo, que en la nueva redacción de la transitoria primera se ha suprimido la condición de actividades *autorizadas* en el momento de entrada en vigor de la Ley 3/1998. Así pues, se puede entender que incluso las actividades del anexo I y II, que no tienen ningún tipo de autorización preceptiva, las "clandestinas" o las que les puedan faltar algunas de las autorizaciones preceptivas, podrían beneficiarse del aplazamiento en el plazo máximo de adecuación.

En la práctica podríamos considerar que los diferentes regímenes previstos en las antiguas disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 3/1998 han sido unificados en uno: toda actividad de los anexos I y II, hayan dispuesto o no de alguna autorización, tienen tiempo para adecuarse hasta el 1 de enero de 2007, según el escalonamiento pendiente de aprobación.

Entendemos que este tratamiento igual para situaciones que no tienen en origen una situación similar en cuanto a legitimidad, significa un agravio para las que sí que tenían autorizaciones en el momento de entrar en vigor la ley, si bien, sólo, les faltaba el requisito de adecuación.

A causa de una definición ambiciosa de los objetivos de la Ley 3/1998, por falta de adecuación de los recursos necesarios para ser cumplida, en caso de cumplirse las últimas previsiones ahora en vigor, la Ley de la intervención integral de la Administración ambiental habrá necesitado más de siete años por aplicarse completamente (véase quejas números 3259/03, 3875/03 y 1737/04).

Mientras tanto, los bienes jurídicos que se pretendía salvaguardar, como el derecho a la intimidad -art. 18.1 y 2-, el derecho a la salud -arte. 43, 1 y 2- y el derecho a disponer de un medio adecuado al desarrollo de la persona, y el deber de conservarlo -art. 45.1 de la Constitución Española- no quedan garantizados con bastante eficacia.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
3259/03	Mal olor y humo provocados por las instalaciones de una empresa dedicada a la recogida de residuos sólidos urbanos
3875/03	Disconformidad con la autorización ambiental otorgada a una empresa dedicada a fabricar cemento
1737/04	Falta de adecuación a la normativa sobre ejercicio de actividades de una empresa de elaboración de productos cárnicos

4. SOBRE OLORES Y HEDORES

La presencia de olores en la relación de molestias presentadas por los ciudadanos acostumbra a ser un componente más del conjunto de molestias habitualmente provocadas por actividades propias de la industria, la restauración y el ocio.

También se nos han presentado quejas por malos olores, hedores, propias de la actividad ganadera en explotaciones para autoconsumo o intensivas en zonas rurales (véase quejas números 438/03 y 1226/04).

En esta ocasión, sin embargo, queremos dejar constancia especial de los malos olores que tienen origen en una actividad industrial concreta que, cuando llega a considerarse realmente molesta o insoportable, puede significar una afectación a la salud o, cuando menos, al derecho a la intimidad y a una calidad de vida digna, de forma análoga a lo que puede significar la contaminación acústica.

Con ocasión de una queja presentada por un grupo de vecinos de Banyoles por el mal olor provocado por la actividad industrial de una fábrica, hemos tenido ocasión de tratar este tema de forma específica (véase queja número 3291/03).

Paradójicamente, en ocasiones como ésta, uno de los elementos que pueden provocar mal olor es consecuencia de la preceptiva aplicación de medidas correctoras para evitar el impacto de la actividad en el medio. De la documentación que nos ha sido facilitada y de las mismas manifestaciones de los servicios técnicos municipales, se comprueba que uno de los focos emisores de mal olor es el barro que se deposita durante el proceso de depuración de las aguas utilizadas en el proceso industrial. Un funcionamiento no lo bastante eficiente de las depuradoras de aguas residuales ocasiona molestias sobrevenidas (véase queja número 2883/04).

El mismo alcalde del municipio nos hizo saber las dificultades técnicas con que se encontraba para actuar con bastante autoridad desde la Administración local ante los episodios de hedor, visto que no hay ninguna regulación legal que permita objetivar estas molestias y poder, así, obligar a establecer medidas correctoras.

Cuando analizamos el marco normativo que entendemos de aplicación a la temática de los olores, observamos que a las normas administrativas de tipo procedimental -Ley 3/1998 de la intervención integral de la Administración ambiental y su reglamento (LIIA y RIIA)-, las actividades concretas y particulares potencialmente generadoras de olores no son clasificadas expresamente por la ley y por causa de este vector ambiental.

Parte de la doctrina entiende que los olores se tienen que entender incluidas dentro de las actividades que quedan sometidas a esta normativa, ya que la definición que hace la misma LIIAA de "contaminación" da lugar a encajar los olores como componentes de las sustancias que, introducidas directa o indirectamente por la actividad humana en la atmósfera, "puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o para el medio ambiente". Por otra parte, la finalidad del régimen de autorización y el de licencia ambiental son siempre "prevenir y reducir las emisiones a la atmósfera", es decir, cuidar de todos y cada uno de los vectores ambientales que pueden incidir en el entorno, incluso los olores que puedan originar molestias o perjuicios por su alta concentración en la atmósfera.

Con respecto a las normas sustantivas, también se considera que los olores, como sustancia que desprende ciertos gases, humos y sustancias, quedan encuadrados en la Ley 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico, modificada sustancialmente por la Ley 6/1996, de 18 de junio, y desarrollada en el ámbito reglamentario por el Decreto 322/1987, de septiembre.

El Parlamento de Catalunya aprobó por unanimidad la Resolución 1737/VI, que instaba al Gobierno a presentar, en el plazo de un año, un proyecto de ley de modificación de la Ley 3/1998, del 27 de septiembre, de intervención integral de la administración ambiental, que incluya la reducción de los malos olores como uno de los elementos a tener en cuenta en las condiciones generales de

funcionamiento y los sistemas de prevención de las actividades.

Por otra parte, ciertos pronunciamientos jurisprudenciales recientes han declarado nulos de pleno derecho determinados preceptos de ordenanzas municipales que regulan esta cuestión, porque han considerado que los municipios no son competentes para ejercer actuaciones en esta materia, que, según la Ley 22/1983, de 21 de noviembre, son competencia de la Generalitat, incluso cuando ésta no ha desarrollado las normas materiales correspondientes.

La sentencia del TSJC de 28 de febrero de 2002 también declaró nulos algunos preceptos de una ordenanza municipal reguladora de usos y actividades, relacionados con la materia que nos ocupa, por vulneración del principio de seguridad jurídica. El tribunal manifestó que no es cometida de este instrumento normativo regular qué se tiene que entender por olor, materia olorosa o sustancia olorosa, ya que no pueden aceptarse conceptos diferentes en diferentes lugares. Además, también cuestiona el uso de terminología imprecisa al regular las actividades en función de las emisiones de malos olores.

El Síndic trasladó al consejero de Medio Ambiente y Vivienda estas consideraciones y le pidió información sobre el estado de la cuestión y sobre las previsiones del Departamento de elaborar una propuesta normativa sobre esta materia y cuál sería su contenido (de matiz procedimental o sustantivo, complementaria de la ya existente o una norma con sustantividad propia, de carácter técnico o jurídico, etc.) o si, contrariamente, se consideraba que el marco normativo existente es suficiente y, por lo tanto, hay que hacer un esfuerzo interpretativo y de integración que permita dar respuesta a la problemática de las molestias por los olores. El Departamento se manifestó que considera que la LIIA da amparo suficiente para adoptar medidas preventivas y de control a aplicar a las actividades

potencialmente emisoras de compuestos odoríferos. Asimismo, comunicó que se estaba analizando el marco normativo existente en determinados países, a efectos de valorar la posible aplicación en Catalunya.

La Comisión de Política Territorial del Parlamento de Catalunya, en sesión del 13 de octubre de 2004, y una vez estudiada la propuesta anterior, aprobó la Resolución 119/VII que "insta al Gobierno a presentar un proyecto de ley de contaminación olfatoria".

En cuanto a la cuestión concreta planteada por los promotores de la queja y una vez la empresa presentó el proyecto global y la documentación técnica correspondiente para obtener la licencia ambiental municipal, queda pendiente el informe de la Oficina de Gestión Ambiental Unificada.

Nos hemos dirigido, de nuevo, al consejero de Medio Ambiente y Vivienda a fin de que nos informe tanto de la evolución del proyecto de ley como del estado de tramitación de la licencia ambiental.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
438/03 R	Molestias provocadas por los aparatos de ventilación de una granja de gallos de indios
3291/03	Olores originados en el proceso productivo de gelatina
1226/04 R	Molestias provocadas por una instalación ganadera situada en núcleo urbano
2883/04 R	Molestias por olores ocasionadas por una depuradora de aguas residuales.

5. DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS MOLESTIAS CAUSADAS POR LOS ANIMALES

Continuamos recibiendo quejas en las que los animales domésticos causan molestias.

No son excepcionales las quejas por supuesta falta de actuación suficiente de las diferentes administraciones públicas ante las molestias provocadas por ladridos de perros. En el informe correspondiente al año 1999 (páginas 98 a 100, BOPC nº. 34 de 24 de marzo de 2000), se reflejó nuestra determinación ante estas situaciones y la precariedad del caudal normativo para afrontar de forma eficaz estas situaciones indeseables.

Si bien no son las más frecuentes, también se nos presentan quejas por supuesta falta de actuación municipal ante las molestias que pueden provocar las colonias de gatos abandonados en zonas urbanas (véase quejas números 2854/03 y 1167/04).

Igualmente, en el Informe correspondiente al año pasado, figura una reflexión sobre lo que en este sentido podía significar la aprobación de la Ley 22/2003, de 4 de julio, de protección de los animales (LPA), que ampliaremos acto seguido.

En el caso de las molestias provocadas por los ladridos de los perros, éstas pueden tener origen en animales situados en los domicilios de sus propietarios o en las instalaciones de acogimiento en las que son abandonados, cuando estas dependencias se sitúan en zona vecina a núcleos urbanos (véase quejas números 3180/04 y 2442/04).

Con la reciente LPA, las posibilidades de intervenir con eficacia ante las molestias provocadas por ladridos persistentes e intempestivos de los animales o por los comportamientos inadecuados de sus propietarios continúa siendo forzada, si no nula.

En el Informe del año 2003, dábamos cuenta de una actuación oficio para conocer la opinión del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda ante esta situación (página 226, BOPC nº. 34 de 19 de marzo de 2004). En la respuesta, el Departamento considera que el Decreto 6/1999, de 26 de enero, por el cual se establecen las condiciones de mantenimiento de los animales de compañía, tiene que considerarse vigente en todo aquello que no sea contrario a la LPA, y que el amparo jurídico del régimen sancionador del mencionado decreto tiene que encontrarse en la tipificación prevista por la LPA, que debe considerarse en cada caso en concreto.

Finalmente, y en aquello que hace referencia a las molestias provocadas por los ladridos, el Departamento reiteró la remisión hecha por la Ley 16/2002, de contaminación acústica, a las previsiones que puedan incluir las ordenanzas municipales que tienen que adaptarse o aprobarse *ex novo*, tal como prevé la mencionada ley.

Estos instrumentos son suficientes en el caso de las molestias por ruidos de perros. Se mantiene la falta de tipificación, como conducta sancionable en vía administrativa en caso del comportamiento de los propietarios de los perros que provocan que éstos ladden de forma persistente e intempestiva.

El artículo 12.1 de la LPA no establece, sino que recuerda, la responsabilidad civil de los poseedores y propietarios de los animales, cuándo éstos puedan ocasionar daños, perjuicios y molestias a terceros. Así ya se deriva de la acción civil por culpa extracontractual que prevé el artículo 1902 del Código Civil. No se trata sólo de eso. Ordinariamente quien está afectado por ladridos no reclama una indemnización económica, sino simplemente que cesen las molestias.

Es en este sentido que echamos de menos una posibilidad real de intervención en vía administrativa que podría haber recogido la LPA.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1167/04	Molestias ocasionadas por una colonia de gatos emplazada en zona urbana
2442/04	Residencia canina que provoca molestias por el ruido de los animales
2854/03	Molestias ocasionadas por una colonia de gatos emplazada en zona urbana
3180/04	Molestias ocasionadas por los ladridos de los perros

6. MALTRATOS A LOS ANIMALES

A nivel del posible maltrato de los animales, nos ha sido presentada una queja por falta de respuesta suficiente de la Administración de la Generalitat a las demandas formuladas por una asociación de defensa de los derechos del animales para que cesaran las prácticas conocidas como bueyes enlazados y embolados posiblemente contrarias a la LPA. Ciertamente las respuestas que el Departamento de Medio Ambiente, primero, y el nuevo departamento de Medio Ambiente y Vivienda, después, había ofrecido a los reclamantes no eran bastantes esclarecedoras, sino contradictorias (véase la queja número 4281/03).

El Síndic se dirigió al Departamento manifestándole que la ambigüedad de las respuestas facilitadas a los

promotores de la queja podía derivar de la falta de toma en consideración sobre si aquellas prácticas significan una conculcación real de aquello que establecen los artículos 2.3 y 6.2.b de la LPA y si, en consecuencia, se podía dar lugar al inicio de las acciones legales a efectos de garantizar la protección de los animales, de acuerdo no tan sólo con la voluntad del legislador, sino también con la voluntad política del Departamento.

El artículo 2.3 de la LPA establece que "nadie tiene que provocar sufrimientos o maltratos a los animales o causar estados de ansiedad o miedo". Igualmente el artículo 6.2.b prohíbe "inferir daños a los animales" en las fiestas de los encierros.

Fijada así la voluntad del legislador, entendemos que las prácticas de embolats y capllaçats serán ilícitas si provocan los efectos descritos a los artículos 2.3 y 6.2.b, teniendo en cuenta opiniones fundamentadas y objetivas.

En consecuencia, sugerimos al Departamento el inicio de actuaciones orientadas a establecer, de la manera más fundamentada, objetiva y contrastada posible, si la práctica de los embolados y enlazados puede significar una transgresión de aquello que determina la Ley 22/2003, de protección de los animales, o alternativamente se nos informara sobre el criterio y opinión del Departamento en relación con esta cuestión.

El Departamento contestó que se había constituido una comisión entre la Dirección General de Juegos y Espectáculos, la Delegación del Gobierno en las Tierras del Ebro y los Servicios Territoriales del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda en las Tierras del Ebro para analizar la regulación de los encierros, en el marco del desarrollo de la Ley de protección de los animales. Igualmente, se encargó un estudio sobre los posibles efectos físicos y psíquicos de la práctica de los bueyes enlazados y embolados sobre estos animales que será entregado a los

miembros de comisión mencionada, con la finalidad que les sirva de apoyo a sus trabajos.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
1281/03 R	Queja contra la autorización de los prácticos de bueyes embolats y capllaçats

SEGUIMIENTO DE ACTUACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Queja nº. 0574/03

Determinación del caudal mínimo ecológico de los ríos de las cuencas internas de Catalunya

El consejero de Medio Ambiente y Vivienda nos ha facilitado copia del Plan sectorial de caudales de mantenimiento de las cuencas internas de Catalunya, aprobado inicialmente por el Consejo de Administración de la Agencia Catalana del Agua el 7 de octubre de 2004, todavía en trámite de información pública durante la redacción del presente informe.

Queja 0774/03

El humo de un restaurante

El Ayuntamiento de Barcelona contestó que el titular de la actividad había aplicado las medidas ordenadas en la licencia de actividad, y así las deficiencias habían sido corregidas. Manifestaba también su conformidad el presidente de la comunidad de propietarios. En consecuencia, dimos por finalizada nuestra actuación en este asunto.

Queja 2484/03

Las obras de urbanización

El alcalde de Granollers contestó a las consideraciones del Síndic, informando que los trabajos de compactación causantes de los problemas ya habían finalizado, pero que, no obstante, se había indicado, en su momento, al contratista que, en cumplimiento de la Ley de protección contra la contaminación acústica, los trabajos tenían que finalizar antes de las ocho de la noche. Cerramos las actuaciones considerando que la sugerencia había sido aceptada parcialmente.

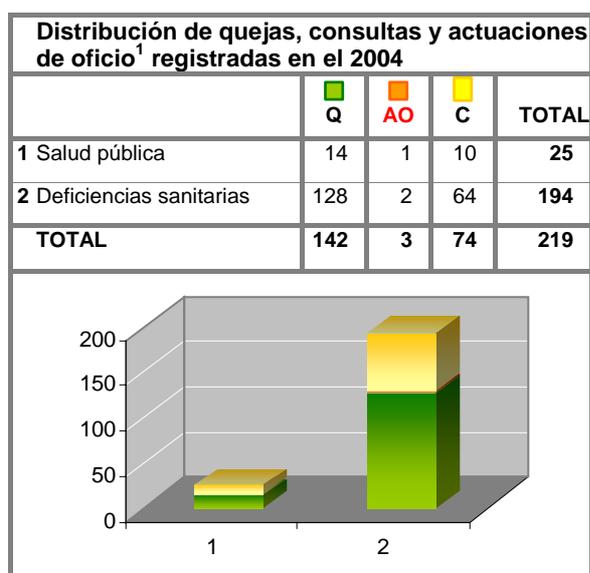
Queja 3996/02

Los tambores del parque de la Ciutadella

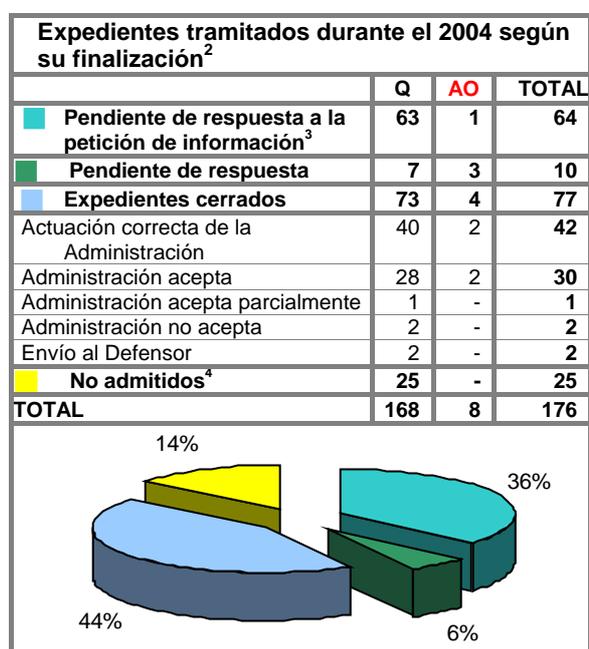
A la vista de la última comunicación recibida del Ayuntamiento de Barcelona sobre las actuaciones hechas y las previstas para solucionar este conflicto y dado que los medios de comunicación escritos se hicieron resonancia del buen resultado de las campañas de sensibilización y de la intervención de la Guardia Urbana, dimos por finalizadas nuestras actuaciones considerando que había sido aceptado el recordatorio de deberes legales.

5. SANIDAD

1. Introducción
2. Derecho a las prestaciones del sistema sanitario.
 - Universalización de la asistencia sanitaria
3. Listas de espera y atención médica privada.
 - Reintegro de gastos
4. Drogodependencias
5. Salud pública y tabaco
6. Derechos en relación con la salud y la asistencia sanitaria
7. Responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración sanitaria
8. Reforma de la atención primaria de la salud
 - 8.1. Igualdad de trato en la atención por parte de los médicos (reformados y no reformados)
 - 8.2. Reestructuración de una Área Básica de Salud para la atención a los usuarios durante las noches y los días festivos en poblaciones sin médico
9. Síndrome de la fatiga crónica y fibromialgia
10. Salud mental. Propuesta de modificación legal y presunta restricción de derechos del enfermo



1. Ved las definiciones correspondientes en la página 2433

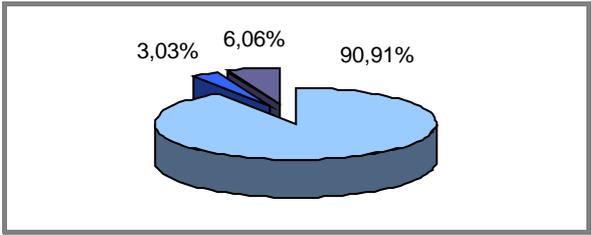


Grado de aceptación de las consideraciones del Síndic del 2004	
	Porcentaje
Administración acepta	90,91%
Administración acepta parcialmente	3,03%
Administración no acepta	6,06%
TOTAL	100,00%

2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya sea por parte de la Administración o del propio promotor.

4. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.



1. INTRODUCCIÓN

En esta área se incluyen las quejas y actuaciones de oficio relacionadas con el derecho a la protección de la salud.

Así, en este capítulo abordamos la interrelación entre el derecho a las prestaciones de salud pública, la organización y el funcionamiento del sistema y los derechos de los usuarios, con los servicios ofrecidos por el Servicio Catalán de la Salud, que nos dará la medida de la cuestión más relevante observada en las quejas del ámbito sanitario.

Preservar, proteger y promover la salud, son actuaciones administrativas que se tienen que desarrollar en el contexto de la asistencia sanitaria universal y por medio de la atención primaria, la atención especializada, la atención de urgencia y hospitalaria, las prestaciones de atención sociosanitaria, farmacéutica, ortoprotética, o la prestación de transporte sanitario, de las cuales se han denunciado deficiencias y se piden cambios para satisfacer los derechos de los ciudadanos.

La Ley General de Sanidad (LGS) reconoce el derecho a obtener las prestaciones sanitarias a todos los ciudadanos y a los extranjeros residentes en España, si bien, por razones de crisis económica, no generalizó el derecho a obtenerlas gratuitamente, sino que se programó una extensión progresiva (disposición transitoria quinta de la LGS), que, hoy, todavía no se ha producido, y queda pendiente, por lo tanto, la predicada universalización, que analizamos en el primer tema.

Los servicios sanitarios se tienen que adecuar a los principios de universalización, de integración de servicios, de simplificación, racionalización, eficacia y eficiencia de la organización sanitaria, concepción integral de la salud y participación comunitaria. Por eso, hace falta que el Servicio Catalán de la Salud (CatSalut) evalúe y haga un seguimiento celoso de todos los servicios de la red pública, a fin de que todos

cumplan los objetivos de calidad y satisfacción de los usuarios y actúen con equidad en las prestaciones y de acuerdo con las propias directrices del CatSalut y el Plan de Salud de Catalunya.

Las quejas recibidas, sin embargo, no son un paradigma de los principios mencionados: al contrario, las denuncias de muchas personas con motivo de los problemas provocados por las listas de espera, tanto quirúrgicas como para pruebas de diagnóstico y consultas externas, han puesto de manifiesto también la preocupación por contener costes y limitar la creciente demanda y gasto sanitarios, cómo se vislumbra en las quejas por resarcimiento de gastos por la asistencia recibida a las clínicas privadas.

De lo contrario, las prestaciones de salud pública tienen que abarcar a todo el mundo y de forma equitativa y se tienen que dispensar por todas partes, y, por lo tanto, se tienen que desplegar en todo el territorio. La problemática sobre drogodependencias y la incorporación de nuevas prestaciones y derechos, a través de las sugerencias del Síndic, ha hecho necesario compatibilizar intereses de particulares con los derechos de los enfermos y la equidad territorial, no siempre compaginada con la concienciación y solidaridad que se reclama de todos los ciudadanos, para aceptar la implantación de determinados servicios comunitarios, sobre todo para enfermos toxicómanos.

Aún hay derechos de los enfermos que, a pesar de figurar en la carta de derechos, no tienen carácter jurídico vinculante y no han podido ser ejercidos por los interesados en el momento de la reclamación, los cuales se analizan a través de las quejas. Añadamos que la falta de postivización de estos problemas hace más vulnerables a los que los sufren.

También la mala administración o las negligencias en la actuación de los agentes de la salud nos ha obligado a recordar los deberes y responsabilidades de la Administración, ante la problemática observada en las quejas y derivada del pilar básico de un estado

de derecho, como es el principio de responsabilidad de la Administración, en el caso de causar lesiones o perjuicios a los particulares, quienes deben ser indemnizados siempre que sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

A pesar de la finalización de la reforma del primer peldaño asistencial, continuamos recibiendo quejas sobre el funcionamiento de la atención primaria, el cual no se adecua del todo a los reglamentos establecidos por la cuestionada reforma, lo que ha motivado al Síndic a sugerir determinadas correcciones que se pueden seguir en el mencionado tema.

Finalmente, analizamos la actuación de la Administración con respecto a las quejas sobre los posibles déficits en el tratamiento de determinadas enfermedades, entre otros, la fibromialgia y el síndrome de la fatiga crónica, así como también la problemática observada, este año, sobre la salud mental.

2. DERECHO A LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA SANITARIO. UNIVERSALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA

La Constitución desvinculó claramente la salud pública de la seguridad social, prevista en el artículo 41 del texto constitucional, y así lo ratificaron la Ley general de sanidad y la Ley de Ordenación Sanitaria de Catalunya (LOSC).

La LGS prevé extender la asistencia sanitaria a las personas no protegidas por el sistema de seguridad social y sin recursos económicos. Esta ley fue desplegada por el Real decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, y por otros reglamentos.

En Catalunya, el Gobierno de la Generalitat dictó el Decreto 178/1991, de 30 de julio, de universalización de la asistencia sanitaria pública, y previó este derecho para todos los ciudadanos residentes empadronados en Catalunya, si bien fijó la

colaboración en la financiación del sistema para las personas que voluntariamente soliciten el mencionado derecho, teniendo en cuenta sus ingresos (Orden de 12 de junio de 1997).

No obstante, la universalización de la asistencia sanitaria, aún pendiente, ha provocado que durante el año 2004 hayamos recibido quejas de ciudadanos que no pueden acceder a la asistencia sanitaria pública, al menos de forma gratuita, ya que no están dados de alta o en situación asimilada al alta en la seguridad social y tienen recursos económicos superiores, en cómputo anual, al salario mínimo interprofesional.

Así, a pesar del derecho constitucional a la protección de la salud, el derecho a la asistencia sanitaria todavía no ha sido reconocido a todo el mundo. Por eso, antes de analizar otros derechos relativos a la salud y a determinadas prestaciones, el Síndic ha considerado básico y primordial, en el marco del principio de igualdad y de la no discriminación, que el mencionado derecho a la asistencia sanitaria sea para todo el mundo y en igualdad de condiciones.

El Síndic, al considerar anacrónica la situación de los ciudadanos sin derecho a la asistencia sanitaria en igualdad de condiciones que el resto, a pesar de la universalización prevista en la LGS de 1986, ha iniciado una actuación de oficio con una recomendación al Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Defensor del Pueblo, sobre la universalización real y efectiva del derecho a la asistencia sanitaria, en condiciones de igualdad, independientemente de los recursos económicos de los ciudadanos y de su afiliación o no a la seguridad social, en el marco de un sistema sin desigualdades fijado por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. A continuación se exponen los rasgos esenciales de esta actuación de oficio.

Las personas con alta en la Seguridad Social están protegidas por el derecho a la asistencia sanitaria pública y de forma "gratuita" y, las que no están dadas

de alta, o en situación asimilada al alta, sólo tienen derecho en igualdad de condiciones, en caso de no tener recursos económicos, ya que si tienen, han de pagar el coste de los gastos que ocasionan.

Una vez modificado el sistema de financiación establecido por la LGS y financiándose la sanidad sólo a través de los presupuestos generales del Estado, no tiene sentido, y puede cuestionar el principio de igualdad, negar el derecho, o restringirlo, a las personas no aseguradas en alguno de los regímenes del sistema de la seguridad social.

Por todo eso, y ya que este año hemos recibido quejas (véase quejas números 1537/04 y 3137/04) en relación con el reconocimiento del derecho de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública o, como es el caso en Catalunya, porque se hace contribuir a los usuarios en la financiación, si disponen de recursos económicos suficientes, de acuerdo con la cuota de asistencia sanitaria establecida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, creímos conveniente iniciar la actuación de oficio número 2247/04, con el fin de recomendar a los poderes públicos sanitarios la extensión de la asistencia sanitaria a toda la población, independientemente de los recursos económicos y de su afiliación a la seguridad social.

Por lo tanto, se trata de definir el concepto y alcance del derecho a la asistencia sanitaria como un derecho público subjetivo, personal y no contributivo, y garantizar el principio de igualdad y de acceso equitativo, en el marco de la universalización predicada por la LGS.

Hace falta, pues, desvincular el mencionado derecho de la seguridad social y, por lo tanto, adaptarlo al Sistema Nacional de la Salud (SNS), pero sin que nadie tenga que pagar por las prestaciones que se puedan recibir, salvo la aportación farmacéutica, como se reconoce a los afiliados en cualquiera de los regímenes del sistema de seguridad social.

La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, del sistema de financiación de las comunidades autónomas, reiteró la mencionada naturaleza no contributiva y la desvinculación de la seguridad social, porque forma parte del sistema de financiación autonómico, y por la vía de los presupuestos generales, pero sin resolver si el derecho a la asistencia sanitaria implicaba la gratuidad de las prestaciones del Servicio Nacional de la Salud.

Últimamente, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, reforzó el acceso universal y equitativo a la asistencia sanitaria, y fijó también la financiación pública de las prestaciones, pero no aclara tampoco ni define que tengan que ser gratis. Por lo tanto, entendemos que el legislador no ha tenido la voluntad que sea así. La mencionada ley tampoco incorpora mecanismos jurídicos para hacer efectivos los principios que recopilación, sobre todo en el caso de la financiación del sistema, no resuelto, como se ha indicado, por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, ya que ni se deroga expresamente el articulado relativo a la anterior financiación, a través de tasas y del pago de una parte de los medicamentos (art. 46, 79 de la LGS y art. 95 de la Ley del medicamento, respectivamente), ni se define, ni se indica nada sobre la aportación de los usuarios.

Por todo eso, visto el vacío legal sobre la inacabada universalización y visto el transcurso del periodo transitorio en el cual se tenía que extender, gradualmente, la predicada universalización (art. 2.3, 16, 80 y D.T.5 de la LGS) sin que haya abarcado todavía toda la población, decidimos recomendar al Ministerio de Sanidad y Consumo, por medio del Defensor del Pueblo, y al Departamento de Salud que adoptaran las medidas necesarias para que se extendiera la asistencia sanitaria a toda la población, independientemente de la afiliación a la seguridad social o de los recursos económicos de los ciudadanos.

A pesar de comprender que los problemas de crisis económica persisten -problemas que ya se adjudicaron a la Ley general de sanidad de 1986-, entendemos que se han modificado las circunstancias, así como también el sistema de financiación y, por lo tanto, no podemos continuar compartiendo la inteligencia del legislador, que comporta un tratamiento diferente en el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria por el simple hecho de estar afiliado o no a la seguridad social, de la cual se ha desvinculado la asistencia sanitaria.

En este sentido, entendemos que los servicios sanitarios se tienen que prestar con igualdad real de condiciones y de uso, sin diferencia de trato, lo cual requiere que los poderes públicos reconozcan el mencionado derecho a todos los ciudadanos, tanto a los protegidos por la seguridad social como a los que no lo sean. O sea, que la exigencia de estar en alta o situación asimilada al alta en la Seguridad Social no signifique un tratamiento diferente en el acceso al derecho. Si no era así, existiría una igualdad real de acceso al derecho y a los servicios del Sistema Nacional de Salud predicado por las reiteradas leyes generales de sanidad y de cohesión y calidad.

El Departamento de Salud ya ha aceptado nuestra recomendación y se propone abrir un debate estatal, en el marco del Consejo Interterritorial, para regularizar la situación de las personas discriminadas en Catalunya y en el resto de comunidades autónomas. Actualmente, en Catalunya hay 469 personas titulares que pagan 82,33 euros mensuales y tienen 428 familiares beneficiarios que también tienen derecho a la prestación, o sea 897 personas. De lo contrario, las personas sin recursos ya tienen garantizada la asistencia sanitaria pública, y sólo habría que extenderla al resto de ciudadanos que disponen de recursos económicos superiores al salario mínimo, en cómputo anual, y no son asistidos gratuitamente por la red pública, como son las diversas personas acogidas al mutualismo funcional y la mayoría de profesionales liberales y trabajadores

no afiliados a ninguno de los regímenes del sistema de la seguridad social.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1537/04	Jubilado que tiene que pagar para tener derecho a la atención sanitaria
2247/04 R	Actuación de oficio para la universalización de la asistencia sanitaria.
3137/04	Marido y mujer discriminados porque no tienen derecho a la atención y lo tienen que pagar

3. LISTAS DE ESPERA Y ATENCIÓN MÉDICA PRIVADA. REINTEGRO DE GASTOS

La Ley general de sanidad obliga a los servicios sanitarios a adecuar su organización y funcionamiento a los principios de eficacia y celeridad, entre otros. De las quejas que recibe el Síndic se desprende el dudoso cumplimiento de estos principios, vista la constante problemática de las listas de espera.

La casi universalización de la asistencia sanitaria a todos los ciudadanos, el progresivo envejecimiento de la población, el aumento de las patologías y una creciente demanda asistencial han aumentado exponencialmente el gasto, sin que se haya contrarrestado con el aumento de recursos económicos.

Potenciar los servicios sanitarios y reforzar la eficacia de las garantías de los derechos de los ciudadanos son objetivos todavía necesarios, visto el colapso producido por las listas de espera.

El derecho a una atención sanitaria inmediata, de difícil acceso con motivo de las persistentes listas de espera, tanto para intervenciones quirúrgicas como para consultas externas de especialistas o en pruebas diagnósticas, hace más problemáticos determinados tratamientos, como el de la reproducción humana asistida. Las revisiones ginecológicas y la edad de las

mujeres para acceder a ellas representa, todavía, un reto para los poderes públicos sanitarios (véase quejas números 3966/04 y 5099/04). La prueba de amniocentesis y la limitación de la edad también continúan siendo un problema, tal como reflejan algunas quejas que cuestionan el acceso a las mencionadas prestaciones (véase queja número 3191/04).

Para garantizar el funcionamiento cohesionado y la calidad de la asistencia sanitaria dentro del sistema, se establecieron criterios, indicadores y requisitos mínimos, básicos y comunes en materia de listas de espera, con la finalidad de conseguir un tratamiento homogéneo en el conjunto del Sistema Nacional de Salud (SNS), y que tienen que garantizar la transparencia y la uniformidad de la información que se da al ciudadano. Eso es lo que reguló el Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, en materia de información sobre las listas de espera de consultas externas, pruebas diagnósticas o terapéuticas e intervenciones quirúrgicas correspondientes a los centros y servicios del SNS.

Las largas listas de espera continúan impidiendo, sin embargo, el acceso a la atención sanitaria cuando el ciudadano lo considera necesario y hacen que muchos ciudadanos utilicen y se paguen intervenciones quirúrgicas en clínicas privadas, y que intenten resarcirse, posteriormente, de los gastos que eso les ha ocasionado.

El Síndic ha recibido este año diversas quejas sobre resarcimiento de gastos al Servicio Catalán de la Salud, el cual suele ser denegado, ya que no cumple los requisitos del reglamento de prestaciones del SNS, en que se fijan las prestaciones sanitarias públicas, las condiciones para tener acceso a él, así como las posibilidades de resarcimiento (véase quejas números 2501/04, 4240/04 y 4356/04, entre otros). El resarcimiento se limita única y reglamentariamente a una asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital prestada por un centro externo al SNS,

siempre que no se hayan podido utilizar oportunamente los centros públicos.

No obstante, la elección que hacen los ciudadanos de intervenir en un centro privado, cuando les surge un problema grave o urgente, no puede ser utilizado por los poderes públicos como contención del gasto, ni obviando la posible desasistencia en que se encuentran los enfermos por las largas listas de espera. Eso ha comportado, en algunos casos y a consideración de los afectados, una posible desasistencia médica, que, antes del Real decreto 63/1995, de 20 de enero, podía legitimar al ciudadano a utilizar servicios externos en la red pública, con motivo de denegación injustificada de la mencionada asistencia, y poder resarcirse de los gastos ocasionados. La doctrina del Tribunal Supremo también consideraba que la permanencia durante mucho tiempo en lista de espera se podía considerar una denegación injustificada de asistencia, con la consiguiente responsabilidad de la Administración por el mal funcionamiento del servicio público.

Desde la entrada en vigor del mencionado reglamento, sin embargo, sólo se regula el resarcimiento de los gastos ocasionados con motivo de asistencia médica privada en caso "de asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital, una vez comprobada que no se habían podido utilizar oportunamente los servicios del SNS y que eso no constituyera una utilización desviada o abusiva de esta excepción".

No obstante, el Síndic continúa considerando que la modificación hecha por el mencionado reglamento limita las posibilidades de los afectados para resarcirse de los gastos, ya que se derogó uno de los conceptos por los cuales los afectados se podían resarcir, como era la "denegación injustificada de la asistencia médica", prevista en el derogado artículo 18 del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, y actualmente sólo tienen derecho los que invocan y prueban una "asistencia sanitaria urgente, inmediata de carácter vital".

Este problema ha continuado preocupando este año al Síndic, ya que no se ha integrado en el concepto de urgencia vital el derogado concepto de "denegación injustificada de asistencia", en el cual eran asimilados, por la jurisprudencia, otros supuestos, como tener que esperarse mucho tiempo para una intervención quirúrgica, la falta de tratamientos o medios adecuados, los errores o reiterados resultados infructuosos, entre otros (véase quejas números 1323/04 y 2927/04, entre otros).

El Síndic, a pesar de aceptar que la actitud restrictiva del CatSalut a conceder el resarcimiento de gastos se fundamenta en el carácter excepcional del recurso a los servicios privados, considera que no se pueden utilizar las listas de espera como mecanismo disuasorio contrario al interés del enfermo. Por eso, ha continuado reiterando, en todas las quejas dirigidas al Departamento de Salud, con motivo de las listas de espera de intervenciones quirúrgicas programadas, de consultas externas y de técnicas o pruebas diagnósticas, el derecho del enfermo a ser visitado con agilidad y a una atención integral de la salud, incluyendo las acciones curativas y de rehabilitación necesarias. También ha sugerido al Departamento de Salud el cumplimiento de la normativa vigente, para conseguir una mejor eficacia en la gestión de las listas, la equidad y la información sobre el tiempo de espera máximo determinado para cada patología. Todas estas recomendaciones del Síndic ya fueron aceptadas por el Departamento de Sanidad y Seguridad Social con el Decreto 354/2002, de 24 de diciembre, de establecimiento de plazos máximos de acceso a determinados procedimientos quirúrgicos a cargo del CatSalut. Este tiempo máximo de espera se tendría que extender, también, a las consultas externas, técnicas y pruebas de diagnóstico, de manera que se garantizara a los ciudadanos una atención inmediata en cualquier centro sanitario (véase queja número 1961/04, entre muchas otras).

569/04	Listas de espera para consultas externas
1323/04	Denegación de resarcimiento de gastos por intervención privada
2927/04	Denegación de resarcimiento de prótesis privada
4246/04	Denegación de resarcimiento por intervención privada con motivo de las largas listas de espera

4. DROGODEPENDENCIAS

El sistema sanitario público, a través de la totalidad de los recursos sanitarios, tiene que ofrecer a todos los ciudadanos las prestaciones establecidas reglamentariamente y de forma equitativa a todo el territorio.

La aparición y difusión de nuevas drogas de síntesis y anfetamínicos reclama nuevas medidas preventivas para los jóvenes, vistas las graves consecuencias sanitarias y sociales que se siguen. También hace falta reconvertir los recursos y continuar ampliando la atención a los colectivos de toxicómanos.

Algunas quejas han reabierto, también, la necesidad de recomendar a los poderes públicos la creación de programas de prevención, reinserción y readaptación de los drogadictos, así como también los de concienciación y solidaridad de los ciudadanos, con el fin de evitar determinadas situaciones de conflicto.

Hay que hacer compatibles los dispositivos asistenciales y los recursos para los enfermos, especialmente las farmacias expendedoras de jeringas o los centros de atención a toxicómanos, y también la implantación de determinados programas para los consumidores de drogas. La participación o la oposición ciudadana a determinadas medidas (véase queja número 4923/04 de una asociación de comerciantes y vecinos de un barrio), de cara a resolver la planificación y la organización de los servicios, se tiene que canalizar a través del diálogo entre Administración y ciudadanos, sin olvidar las potestades de organización de la Administración y la sujeción a los principios del artículo 9 y 103 de la CE.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
--------	--------

El Síndic se ha pronunciado siempre a favor de la calificación de los toxicómanos como enfermos, y de la sustitución de las penas de prisión por el tratamiento terapéutico. Por eso, hay que continuar creando nuevos centros para atender las necesidades de estos enfermos y para ampliar las posibilidades de acogimiento y de acceso de estas personas a los recursos disponibles. El Departamento de Salud ha respondido al Síndic en el transcurso de la tramitación de estas quejas, pero no lo ha hecho, en cambio, la administración municipal. De la información recibida del Departamento de Salud se desprende, en síntesis, que ha diseñado un plan para ofrecer una atención correcta a los consumidores en activo, para detectar los cambios en las zonas de tráfico y consumo y para disminuir el impacto en la comunidad. También se han desplegado una serie de actuaciones para facilitar el acceso al tratamiento de las personas que provengan de Can Tunis y para ampliar las ofertas de los servicios de soporte social y sanitario, entre otras medidas de apoyo a la calle, de intercambio y recogida de jeringas y de presión y control de la policía sobre el tráfico de drogas.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
2304/04	Problemática por el derribo de Can Tunis
3849/04	Consecuencias de la dispersión de los toxicómanos

5. SALUD PÚBLICA Y TABACO

La prevalencia de fumadores continúa siendo alta y el tabaquismo es uno de los factores más importantes de riesgo para la salud y la primera causa de muerte prematura y evitable. La legislación vigente (Ley 20/1985, de 25 de julio, modificada por la Ley 10/1991, de 10 de mayo) prohíbe fumar en determinados establecimientos, pero no se ha ampliado el ámbito y, por eso, se tiene que continuar sensibilizando a la población y facilitando estilos de vida más saludables. En este sentido, el Síndic ha recordado la necesidad de potenciar la actividad sancionadora, con el fin de evitar la lenidad en la prohibición de fumar y en la vulneración de los derechos de los no fumadores, así como también de potenciar las medidas legislativas de defensa de los no fumadores, ampliar los ámbitos protegidos y asegurar el cumplimiento de la normativa, sin olvidar y priorizar las medidas de prevención, de educación y respeto entre las partes implicadas. Eso es lo que ha implantado, en todos los centros municipales, un ayuntamiento del Baix Llobregat, para liberarlos de humo. Así, se estableció un plan de trabajo, seguido de un proceso para crear un clima favorable y de consenso entre todas las partes, y se adecuaron las instalaciones a la nueva realidad, con grupos de ayuda, entre otras actuaciones de concienciación, las cuales son consideradas adecuadas y ejemplares por el Síndic (véase queja número 271/04).

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
0271/04	Protección de los no fumadores y política sancionadora
R	

6. DERECHOS EN RELACIÓN CON LA SALUD Y LA ASISTENCIA SANITARIA

La Ley general de sanidad, la Ley de ordenación sanitaria de Catalunya, así como también la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la

autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, fijaron determinados derechos de los ciudadanos, parte de los cuales estaban regulados, con anterioridad, en la legislación catalana y en el actual y vigente Orden de 10 de julio de 1991, de la cual hay que desarrollar los derechos operativamente. Eso lo hizo parcialmente la Ley catalana 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concernientes a la salud y a la autonomía del paciente, y la documentación clínica, objeto de quejas con motivo de la gestión de la historia clínica (véase quejas números 1279/04 y 4749/04).

Para hacer efectivo, pues, el derecho a la protección de la salud, hace falta desplegar y reconocer los derechos del ciudadano en el ámbito sanitario, derechos que han sido regulados en Catalunya desde el año 1981 en el ámbito hospitalario. La edición de una Carta de derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la salud y la atención sanitaria incluye un conjunto de recomendaciones del Síndic, pero no tiene efectos jurídicos vinculantes. Hace falta, pues, positivizarlos en una ley, pendiente todavía y en trámite de proyecto, a fin de que puedan ser invocados por los ciudadanos y vinculen a todos los poderes públicos sanitarios.

El incumplimiento de estos derechos por parte de la Administración sanitaria se ha visto reflejado, específica y puntualmente, en diversas quejas sobre el derecho a la intimidad, a la confidencialidad de los datos clínicos y a la obtención de la historia clínica, las cuales han estado favorablemente resueltas por el Departamento de Salud (véase quejas números 3331/03 y 3849/03), en aplicación de la Ley 21/2000, de 29 de diciembre.

De lo contrario, si no se positivizan en una ley los otros derechos recogidos en la mencionada carta, no podrán ser reales y efectivos para los ciudadanos y continuarán sin validez las recomendaciones y las sugerencias hechas por el Síndic y acogidas por el Departamento de Salud sobre:

- a. Los derechos de los colectivos más vulnerables ante actuaciones sanitarias específicas, como los niños, la gente mayor, los enfermos mentales, entre otros (véase quejas números 3206/04 y 3564/04).
- b. Las diferentes opciones terapéuticas y tratamientos alternativos que el Síndic ha recomendado en el caso de los testigos de Jehová o para respetar otros derechos fundamentales de las personas implicadas (véase queja número 5134/04).
- c. Las facilidades máximas en el acompañamiento de familiares o parientes próximos y su acceso a las intervenciones médicas o actas sanitarios de las personas más desvalidas. Este año el Síndic ha tenido que sugerir la corrección del trato dispensado por el Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas (ICAM) a una ciudadana con sordera, porque no se permitió que estuviera acompañada de un familiar o pariente próximo que le pudiera hacer de intérprete en la visita médica correspondiente. El Síndic consideró que no se atendieron los derechos de la interesada y no se preservaron los derechos de información, de acuerdo con sus condiciones. El Departamento de Salud correspondió a la sugerencia del Síndic y ha dictado las instrucciones oportunas para que el ICAM garantice y preserve los derechos de las personas discapacitadas siguiendo la sugerencia del Síndic (véase queja número 3803/03).
- d. La posibilidad de una habitación individual o compartida con medios (biombos o cortinas) que garanticen la intimidad (véase queja número 4486/04).
- e. El derecho a disfrutar de las ventajas derivadas de las nuevas tecnologías genéticas dentro del marco legal vigente (véase quejas números 3191/04 y 161/03).
- f. El uso de técnicas de reproducción asistida para prevenir enfermedades hereditarias ligadas al sexo (entre otras, la hemofilia, diabetes insípida gestacional, Lesch-Nyman, distrofia muscular de Duchenne, daltonismo), lo que permite el estudio

de las características del embrión antes de implantarse en el útero y, por lo tanto, derecho a la libre elección de sexo por los ciudadanos progenitores con enfermedades hereditarias.

- g. El derecho a certificados médicos acreditativos del estado de salud, con impreso del certificado médico oficial gratuito.
- h. El derecho a escoger a los profesionales (libre elección de médico), tanto en la atención primaria como en la especializada, así como también el centro sanitario (véase queja número 3840/04).
- i. El derecho a solicitar una segunda opinión de facultativo.

Si bien todos estos derechos están regulados en la mencionada carta, no se han positivado en una ley y, por eso, el Síndic tiene que reiterar que se agilice el trámite.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
R 03	Indefensión en el proceso de análisis genético
3564/04	
R	Disconformidad con el trato recibido
3803/03	
R	Indefensión de un discapacitado con sordera

7. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EXTRA CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA

Cualquier persona perjudicada por una actuación sanitaria derivada del funcionamiento de la Administración sanitaria puede reclamar los daños y perjuicios que haya sufrido, ante la jurisdicción contenciosa administrativa, y hacer la oportuna reclamación previa a la Administración competente, que en materia sanitaria en Catalunya es el Servicio Catalán de la Salud. La persona afectada tiene que demostrar que ha habido una lesión o daño individualizado, real y evaluable económicamente, y probar la relación de causalidad entre los hechos y el

resultado lesivo, salvo fuerza mayor o de los daños derivados de hechos o circunstancias que no se hayan podido prever o evitar, según el estado de los conocimientos de la ciencia o técnica en el momento de producirse los daños.

El Síndic, a raíz de las quejas recibidas, ha comprobado con preocupación la reticencia de la Administración a admitir el derecho del ciudadano a ser indemnizado, de acuerdo con aquello que dispone el artículo 106 de la Constitución Española y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, desplegada por el Real decreto 429/93, de 26 de marzo.

El Síndic ha tenido que recordar a la Administración sanitaria, con motivo de la lentitud de los procedimientos, el cumplimiento escrupuloso de la normativa vigente, con el fin de agilizar los procedimientos iniciados por los particulares afectados (véase quejas números 368/04, 375/04 y 226/04). Los afectados denunciaban la casi paralización de sus expedientes y el Síndic intervino para agilizarlos. Sin embargo, el CatSalut justificó la lentitud de resolución de los procedimientos en razón de la complejidad de los expedientes, en los que es preceptiva la solicitud de informes a una pluralidad de organismos y a la estricta observancia de despachar los asuntos por riguroso orden de incoación.

También, en virtud de este pilar básico del principio de responsabilidad del estado de derecho, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, el Síndic ha sugerido -y recordado- iniciar de oficio el procedimiento, por la propia Administración, cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento entienda que se han producido lesiones a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Asimismo, con motivo de una actuación de oficio en este ámbito (véase la actuación de oficio número 4024/04, sobre el contagio del VHC en un hospital), también ha tenido que recordar que hay que iniciar el procedimiento de oficio, así como también el procedimiento abreviado, si éste ha sido iniciado por el particular, cuando sea inequívoca la

relación de causalidad entre lesión y funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la indemnización. Asimismo, se ha recordado a la Administración que, una vez declarada la responsabilidad, ejerza la acción de retorno, la cual era potestativa antes de la modificación operada el año 1999 y ahora es obligatoria para la Administración, contra el funcionario o agente causante del daño, por dolo, culpa o negligencia graves. Sugerencias y recordatorios que han sido aceptados por el Departamento de Salud, el cual también en la última actuación de oficio continúa investigando los datos epidemiológicos de la Agencia de Salud Pública de Barcelona, con el fin de identificar todos los posibles afectados por el VHC y ofrecerles la información y, si fuera el caso, el tratamiento antiviral existente.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
0368/04 R	Lentitud en la tramitación del procedimiento
2534/04	Reclamación de daños y perjuicios por la muerte de un familiar a consecuencia del funcionamiento de la Administración sanitaria
4024/04	Actuación de oficio recordando y sugiriendo el inicio de oficio del procedimiento y el trámite de la forma abreviada

8. REFORMA DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD

8.1. Igualdad de trato en la atención por parte de los médicos

Aunque se haya acabado la reforma de la atención primaria en Catalunya, continuamos recibiendo quejas que denotan las dificultades en la organización de los servicios (dirección y trabajo en equipo, unidad básica médico enfermera, integración del asistente social), en el horario de funcionamiento, de 8 a 21 horas (organización horaria para atender la atención domiciliaria, demanda urgente y espontánea), en la duración de las visitas, la atención preventiva y continuada, la atención de enfermedades crónicas, entre otros aspectos materiales, ya que todos pueden dificultar y condicionar los derechos a una atención integral de la salud en los centros de atención primaria.

La mejora que ha significado la reforma iniciada el año 1985, con la constitución de los equipos, las actividades de prevención y promoción de la salud, el incremento de la utilización de protocolos clínicos y la priorización de las actividades de enfermería, entre muchas otras, no se ha visto reflejada en determinados centros de atención primaria (CAP), al menos en la atención que reciben los ciudadanos, que en algunos CAP continúan asistidos por médicos del modelo tradicional, no reformados, que trabajan dos

horas y media y que difícilmente pueden coordinarse con el resto.

Así, hemos recibido quejas (véase la número 4302/04) que denuncian los problemas y la presunta discriminación que sufren los usuarios de la sanidad de un Área Básica de Salud (ABS), con motivo de la atención recibida del personal no integrado en el modelo de la reforma de la atención primaria, el cual continúa atendiendo dos horas y media, sin coordinarse con el resto del equipo (EAP) y de dudoso encaje en las funciones descritas en los reglamentos de la reforma de la atención primaria (Decreto 84/85, de 21 de marzo, y Decreto 129/1990, de 28 de mayo, entre otros).

Por eso, el representante de una asociación de vecinos se quejó del hecho que los ciudadanos del turno de tarde que tienen asignados profesionales no integrados en la reforma están discriminados, tanto en horario como en servicios, con respecto a los usuarios que tienen asignados médicos reformados, a los cuales atienden durante seis horas, se coordinan, hacen atención domiciliaria, seguimiento de crónicos y urgencias.

Una de las conclusiones del *Informe extraordinario sobre la aproximación a la situación de la atención primaria de la salud en Catalunya* (BOPC nº. 345, de 24 de octubre de 2002) recopila precisamente la problemática presentada por el interesado, la cual motivó a instar a los poderes públicos sanitarios a adoptar las medidas necesarias a fin de que toda la población sea atendida de forma homogénea por el nuevo sistema y a encontrar la manera de garantizar que todos los médicos que prestan servicio en el sistema de atención primaria trabajen según las normas del modelo reformado. Por eso, pues, el Síndic ha sugerido estudiar la posibilidad de arbitrar medidas, previas las negociaciones oportunas, en este caso, entre los representantes de los afectados, el Servicio Catalán de la Salud, el proveedor sanitario y el Instituto Catalán de la Salud, al cual pertenecen los médicos no reformados, con el fin de encontrar

fórmulas que satisfagan los derechos de todos los ciudadanos a recibir la atención de acuerdo con aquello que dispone el Decreto 84/1985, de 21 de marzo, y que éstas se extiendan a toda Catalunya, para no afectar a los derechos de los ciudadanos afectados.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
4302/04 R	Denuncia de la presunta discriminación por ser atendidos por médicos no integrados en la reforma de la atención primaria

8.2. Reestructuración de un Área Básica de Salud (ABS) para la atención a los usuarios durante las noches y los días festivos en poblaciones sin médico

La propia reforma de la atención primaria reestructuró los partidos médicos y organizó la atención, implantando la atención continuada; sin embargo, a pesar de seguir el reglamento de despliegue de la reforma, dejó pueblos que habían tenido atención con médico todos los días y noches del año, con la posibilidad de ser atendido los festivos y las noches en el CAP que presta la atención continuada de la misma Área Básica de Salud, pero que suele estar situado, en muchos casos, en otra población (entre cinco y diez kilómetros) y la atención se suele practicar ya sea yendo a al CAP o, por urgencias, en el domicilio del paciente.

Determinadas ABS tienen un dispositivo de atención continuada situado en el CAP. Este dispositivo está pensado para atender una población de unos 20.000 habitantes; dispone de un doble equipo de médico y diplomado de enfermería, y una ambulancia durante las 24 horas en otra población del ABS. La finalidad de un doble equipo es que uno atiende la demanda en el CAP de la localidad, que está donde se centraliza la actividad, y el otro se hace cargo de las solicitudes a domicilio de cualquiera de los municipios del ABS. El mencionado modelo está funcionando con total satisfacción en otros ABS de Catalunya.

No obstante, los vecinos de un pueblo de más de siete mil habitantes, donde no hay médico ni enfermera ni por la noche ni los días festivos, nos hicieron llegar firmas de muchos ciudadanos de la población para conseguir la ampliación de los servicios, en el sentido de reivindicar la necesidad de un médico durante las noches y los festivos en esta población. El problema mencionado motivó al Síndic, aun entendiendo correcta y normal la actuación de la Administración, a sugerir al Departamento de Salud que reconsiderara el dispositivo de atención continuada del Área Básica de Salud y estudiara la oportunidad y conveniencia de atender la petición de los vecinos del pueblo, y el Servicio Catalán de la Salud evaluara el funcionamiento de la asistencia de la mencionada ABS. En caso de no demostrarse que el actual dispositivo no era eficiente ni satisfacía a los ciudadanos, el Síndic recomendó que se atendiera la sugerencia de encontrar fórmulas consensuadas con las partes implicadas (Administración local, proveedor sanitario y Administración sanitaria [CatSalut]) para continuar ofreciendo unos servicios eficaces y de calidad a los usuarios del actual ABS y, por lo tanto, del pueblo objeto de la queja. La mencionada sugerencia está en estudio en el Departamento de Salud.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
133/04	Firmas para la reestructuración de una ABS

9. ENFERMEDADES: SÍNDROME DE LA FATIGA CRÓNICA Y FIBROMIALGIA

La problemática que comparten las dos enfermedades anunciadas requiere que se adopten las medidas oportunas que permitan ofrecer protección y tratamiento eficaz a los afectados y la recuperación y rehabilitación de los enfermos.

El Síndic ya había formulado diversas sugerencias al Departamento de Sanidad y Seguridad Social y al Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del

Defensor del Pueblo, para que los afectados de fibromialgia y del síndrome de fatiga crónica pudieran ser atendidos con eficacia y de forma integral por los servicios públicos sanitarios, con el fin de mejorar su salud.

Por otra parte, la Administración sanitaria catalana, en respuesta a las diversas iniciativas parlamentarias y del Síndic de Greuges, había emprendido diversas actuaciones que ponían de manifiesto el desconocimiento de la etiología, incidencia y tratamiento de estas enfermedades.

A pesar de ser un problema de salud que no compromete la vida, puede llegar a afectar, de forma importante y crónica, a la calidad de vida de las personas que lo sufren, ya que interfiere mucho en las actividades de la vida cotidiana y laboral, y los enfermos no pueden acceder a un tratamiento efectivo, sino a tratamientos escasamente paliativos. Las personas afectadas no pueden tampoco, hoy por hoy, rehabilitarse eficazmente ni obtener las prestaciones por incapacidad permanente de la seguridad social, cosa que también conlleva graves conflictos con los órganos técnicos evaluadores del ICAM y con el propio Instituto Nacional de la Seguridad Social, a la hora de reconocer la incapacidad correspondiente permanente para poder trabajar.

El escaso nivel de homogeneidad de criterios de atención, de detección, de orientación diagnóstica y de tratamiento de los enfermos requiere garantizar un nivel homogéneo de conocimiento y abordaje del problema, en todos los servicios sanitarios de atención primaria y especializada.

Por eso es necesaria una atención integral de estos pacientes, con el establecimiento de protocolos y guías de práctica clínica que permitan avanzar en la detección y tratamiento de las enfermedades, de forma homogénea para los afectados, a más de diversas acciones de consenso con éstos y las

sociedades científicas de médicos y profesionales del sector.

Como este año hemos continuado recibiendo quejas de ciudadanos que sufren estas enfermedades y que denuncian la imposibilidad de obtener un tratamiento efectivo, creímos conveniente iniciar la actuación de oficio número 2875/04, con el fin de verificar los compromisos de la Administración y el estado de las actuaciones realizadas por el Departamento de Salud en la mejora de la atención a los pacientes, con respecto al establecimiento y a la implantación de protocolos y guías de práctica clínica, que tenían que permitir avanzar en la detección y tratamiento de estas enfermedades.

En la misma actuación de oficio iniciada este año, también hemos sugerido que se adopten las medidas oportunas y se nos informe del resto de acciones iniciadas, para tratar de forma homogénea a los afectados y ofrecerles, para favorecer la atención y reducir la falta de información, una mejor calidad de la prestación sanitaria y atención integral.

El Departamento de Salud ha correspondido a nuestras sugerencias y nos ha indicado que ya se han elaborado y difundido los documentos de consenso sobre el diagnóstico y tratamiento del síndrome de la fatiga crónica y de la fibromialgia en Catalunya, con el fin de mejorar el conocimiento de la enfermedad entre los profesionales.

El grupo de trabajo de fibromialgia, representado por diferentes expertos de las comunidades autónomas y coordinado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, finalizó el texto definitivo de la publicación *Fibromialgia*, el cual se ha difundido entre los profesionales sanitarios, con el fin de avanzar en las pautas de actuación comunes ante las personas afectadas por esta patología.

Con el fin de mejorar el diagnóstico, tratamiento y los circuitos asistenciales se han elaborado opúsculos que fueron distribuidos el año 2004 a los médicos de

familia y especialistas en medicina interna y reumatología; se ha reforzado la red de atención primaria con el apoyo y coordinación de la atención especializada y, entre otras medidas, se han creado unidades de referencia a diversos hospitales, con equipos multidisciplinares.

Otra de las acciones prioritarias del Departamento de Salud ha sido colaborar y cooperar con las asociaciones y fundaciones de enfermos, y se ha promovido la investigación sobre estas enfermedades en Catalunya, con ayudas para proyectos de investigación clínica y en servicios sanitarios.

Finalmente, el Departamento de Salud se ha comprometido a trasladar al Consejo Interterritorial la necesidad de un compromiso que valore el tratamiento de la invalidez, bajas laborales y prestaciones económicas que beneficien a las personas afectadas por estas enfermedades.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
2875/04 R	Actuación de oficio para evaluar las actuaciones de la Administración ante la problemática generada por el síndrome de la fatiga crónica y la fibromialgia

10. SALUD MENTAL. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN LEGAL Y PRESUNTO RESTRICCIÓN DE DERECHOS DEL ENFERMO

La preocupación permanente del Síndic por la salud mental se puede comprobar con la lectura de sus informes en este Parlamento. El último año se investigaron los aspectos rehabilitadores y de inserción laboral de los enfermos mentales, (BOPC nº. 34, de 19 de marzo de 2004, páginas 99 a 105). Otros años se han evaluado los aspectos clínicos y sanitarios, así como la posible vulneración de derechos fundamentales, los cuales se consideraron afectados con motivo de los ingresos involuntarios en

determinados centros psiquiátricos. Por otra parte, se han evaluado las condiciones asistenciales de diversos centros y se ha recomendado a los poderes públicos que se corrigieran las deficiencias observadas y que se atendieran las necesidades más perentorias, sobre todo en la mejora de la coordinación interdepartamental, la equidad territorial en recursos y servicios y el despliegue de servicios comunitarios y asistenciales alternativos a la hospitalización y para la rehabilitación de los enfermos.

Este año el Síndic, con motivo de las quejas de diversas asociaciones de enfermos mentales y familiares, ha iniciado una investigación con el fin de verificar la adaptación de los recursos existentes a las necesidades de los enfermos en determinadas zonas del territorio, para evaluar la equidad territorial (véase queja número 4306/04), y se ha analizado la propuesta de modificación de la Ley de enjuiciamiento criminal, puesto que podría restringir los derechos de los enfermos (véase quejas números 3206/04 y 4674/04).

Así, en relación con la propuesta presentada por una confederación de agrupaciones de familiares y enfermos mentales de incluir una modificación en el artículo 763 de la Ley de enjuiciamiento civil, para introducir un tratamiento ambulatorio involuntario para las personas con enfermedades mentales, recibimos quejas de asociaciones que protestaban por la propuesta mencionada, que analizamos. Como entendimos que afectaba a un ámbito de la actividad pública competencia de la Administración del Estado, enviamos la queja al Defensor del Pueblo, para que decidiera si era procedente su intervención en el marco de lo que establece la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril.

No obstante, el Síndic se pronunció no favorable a la ampliación de los ámbitos de restricción de los derechos fundamentales, sin haber agotado a todas las medidas asistenciales y de rehabilitación vigentes en el ámbito comunitario. Asimismo, sugirió al

Defensor del Pueblo que se hiciera suya la preocupación del Síndic y de los afectados, en caso de prosperar la mencionada reforma.

A nuestro entender, la propuesta de reforma parece restringir la autonomía de la voluntad del enfermo en el ámbito comunitario, ya que extiende, fuera del ámbito hospitalario, el tratamiento forzoso que reciben los enfermos en un internamiento involuntario hospitalario. Con esta propuesta se proporciona a los profesionales médicos un instrumento para tratar, de forma forzosa, a los pacientes que no asumen voluntariamente el tratamiento en el ámbito comunitario.

Se puede justificar la mencionada intervención forzosa, en el ámbito comunitario, como una medida más de protección de los enfermos mentales, menos grave que el internamiento hospitalario y con todas las garantías de respeto a los derechos fundamentales. No obstante, se introduce una cierta restricción de los derechos del paciente, con un tratamiento involuntario, no previsto actualmente al ordenamiento jurídico español.

Por ello el Síndic considera necesario pensar en alternativas menos restrictivas y utilizar adecuadamente todos los recursos disponibles para rehabilitar a los enfermos en el ámbito ambulatorio y comunitario, a pesar de en determinados casos hace falta prever cómo se da salida a situaciones concretas o casos excepcionales en que podrían justificarse otros tipos de actuaciones.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
4306/04	Reclamación para la equidad territorial de los recursos de salud mental
3206/04	Asociación en contra de la propuesta de implantación en el ámbito ambulatorio de un tratamiento forzoso para los enfermos mentales
4674/04	Manifiesto de una asociación contra el tratamiento involuntario de los enfermos mentales

SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Queja 4450/03

Queda pendiente por parte del Departamento de Salud el estudio sobre la reestructuración de los dispositivos asistenciales de un área básica de salud, en la cual hay una población sin médico los días festivos y las noches

Queja 3331/03

El Síndic recordó que el reglamento vigente de acreditación de los centros y servicios sanitarios (Orden de 10 de julio de 1991), con el fin de proporcionar a los ciudadanos unos niveles homogéneos de calidad en los servicios sanitarios ofrecidos por la red de utilización pública, prevé que las unidades de hospitalización dispongan de un número determinado de habitaciones para los enfermos con biombos o cortinas que permitan la separación de las camas para preservar los derechos de los enfermos hospitalizados, entre los cuales está el derecho reclamado por el interesado a la intimidad personal, hay que aumentar el número de habitaciones dobles con biombos y cortinas, que preservaría la intimidad de los enfermos que tienen que compartir habitación

Actuación de oficio 1485/03

Quedan pendientes de finalizar los expedientes disciplinarios abiertos a diferentes médicos de la sanidad pública, por el hecho de cobrar conductas (*iguales*), ya que la mencionada practica contraviene la legalidad vigente

6. SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA

6.1. FUERZAS DE SEGURIDAD

1. Introducción
2. La proporcionalidad en la actuación de las fuerzas de seguridad

6.2. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

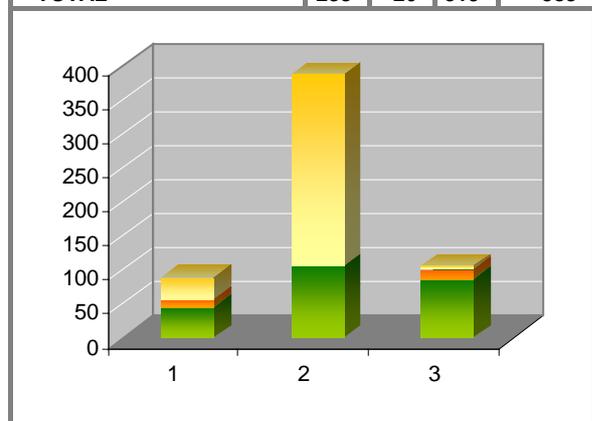
1. Introducción
2. Lentitud judicial

6.3. SERVICIOS PENITENCIARIOS

1. Introducción
2. Masificación
 - 2.a. Situación actual y causas
 - 2.b. Soluciones y propuestas de futuro
 - 2.c. La necesaria implicación social
3. Trabajo formativo
4. Preparación de la vida en libertad
5. Funcionarios
6. Internos
7. Atención sanitaria a los internos

Distribución de quejas, consultas y actuaciones de oficio¹ registradas en el 2004

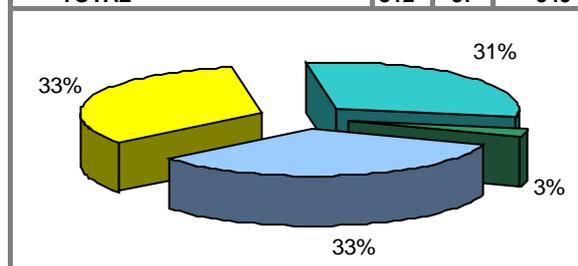
	Q	AO	C	TOTAL
1 Fuerzas de seguridad	46	11	32	89
2 Administración de justicia	106	-	282	388
3 Instituciones penitenciarias	86	15	5	106
TOTAL	238	26	319	583



1. Ved las definiciones correspondientes en la página 243

Expedientes tramitados durante el 2004 según su finalización²

	Q	AO	TOTAL
Pendiente de respuesta a la petición de información ³	81	26	107
Pendiente de respuesta a las consideraciones del Síndic	7	2	9
Expedientes cerrados	111	8	119
Actuación correcta de la Administración	79	3	82
Administración acepta	9	1	10
Administración acepta parcialmente	-	2	2
Administración no acepta	1	-	1
Envío al defensor competente	20	-	20
Desestimación del promotor	2	2	4
No admitidos⁴	113	1	114
TOTAL	312	37	349



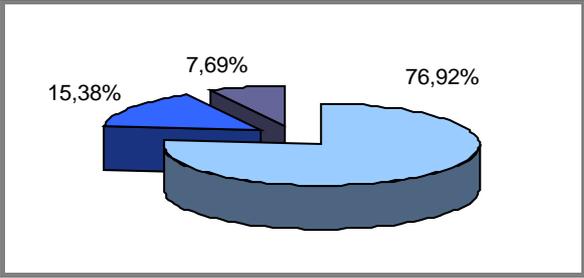
Grado de aceptación de las consideraciones del Síndic del 2004

	Porcentaje
Administración acepta	76,92%
Administración acepta parcialmente	15,38%
Administración no acepta	7,69%
TOTAL	100,00%

2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya sea por parte de la Administración o del propio promotor.

4. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.



6.1. FUERZAS DE SEGURIDAD

1. INTRODUCCIÓN

En esta sección se abordan las quejas relativas a actuaciones de las fuerzas de seguridad.

El grueso de las quejas que recibe el Síndic de Greuges en esta área corresponde a denuncias por la actuación desproporcionada en determinadas acciones de las fuerzas de seguridad. El problema principal que nos encontramos en estas quejas es la falta de prueba, motivo por el cual normalmente todo queda en la palabra del reclamante contra la de la Administración.

Queremos destacar una vez más, por el volumen de quejas que recibimos, la importancia de la proporcionalidad en la actuación de las fuerzas de seguridad, y es por este motivo que expondremos a continuación esta problemática de manera más detallada.

Este año el Síndic de Greuges ha abierto una actuación de oficio para visitar diferentes comisarías de los Mossos d'Esquadra de la Generalitat de Catalunya con el fin de valorar su situación. También ha abierto una actuación de oficio en relación con la sede de la comisaría de la Guardia Urbana del distrito de Ciutat Vella de Barcelona.

2. LA PROPORCIONALIDAD EN LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

La Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS) prevé unos principios básicos que tienen que regir las actuaciones de la policía. Dentro de estos principios destaca el de proporcionalidad, que tiene que estar siempre presente en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas. A modo de ejemplo, en la queja número 4171/04 el promotor se muestra disconforme con la actuación desconsiderada de los Mossos de

Esquadra, y en la queja 660/04 la interesada se muestra disconforme con la actuación de la Guardia Urbana de Barcelona. La actuación de las fuerzas de seguridad tiene que estar de acuerdo con aquello que prevé el artículo 5 de la LOFCS que establece los principios básicos de actuación de los miembros de las fuerzas de seguridad, especialmente en los apartados 1 y 2, relativos a la adecuación al ordenamiento jurídico y a las relaciones con la comunidad, respectivamente.

Del mencionado artículo queremos remarcar especialmente los principios básicos siguientes:

- Ejercer su función con absoluto respecto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
- Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que comporte violencia física o moral.

Por otra parte, la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana (LOPSC) prevé la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad en el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana.

No hay que olvidar, sin embargo, que las actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen que estar dirigidas, en todo caso, a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y, además, se tienen que regir por los principios previstos en la **LOFCS**, entre ellos el mencionado principio de proporcionalidad.

Por este motivo, cuando entran en conflicto el ejercicio de un derecho fundamental y la protección de la seguridad ciudadana, la respuesta de las fuerzas y cuerpos de seguridad ciudadana tiene que ser siempre proporcionada, ya que, cómo ha dicho el Tribunal Constitucional (sentencias 159/1986 y 254/1988, entre otros), los límites a los derechos fundamentales tienen que ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y la esencia de los derechos (así las quejas números 802/04 o 4794/04).

La Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó el código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y en el artículo 3 regula el uso de la fuerza. Sólo se usará, dice, cuándo sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desarrollo de su tarea.

El problema es la intensidad de la fuerza a utilizar. Los medios de respuesta tienen que ser los necesarios y suficientes para alcanzar el objetivo, defender los derechos amenazados o vulnerados.

En las quejas número 4539/04, 4540/04 y 4541/04, los promotores denuncian el uso de la fuerza por parte de los Mossos d'Esquadra. En este sentido, por ejemplo, la actuación de oficio número 3941/04 responde a la muerte de un hombre en Santa Susanna, de forma presunta después de un forcejeo con los Mossos d'Esquadra, caso que se encuentra pendiente de resolución judicial en el Juzgado de Instrucción número 6 de Arenys de Mar.

En ocasiones, la intensidad de la respuesta lleva causa del hecho de que la policía ha sido desbordada por la violencia con que se ha encontrado. En casos en los cuales se puede prever que habrá quien promueva un estallido de violencia, no es válido que eso pase.

Una formación adecuada de los miembros de los cuerpos de seguridad y de sus mandos es, probablemente, la mejor garantía de que la respuesta proporcionada será la norma, y el exceso, la excepción. Destacamos, en este sentido, la tarea de la Escuela de Policía de Catalunya, que dedica una parte importante de sus esfuerzos formativos a la preparación de los policías que tienen que participar en intervenciones en materia de orden público.

El despliegue de la policía de la Generalitat Mossos d'Esquadra comporta una colaboración con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que es del

todo necesaria y recomendable. En este sentido, va progresando el despliegue en el territorio catalán y durante este año se ha iniciado el despliegue en la ciudad de Barcelona, así como también a la comarca de Anoia.

La sensación de inseguridad que se vive en algunas zonas de Catalunya y en algunos barrios de grandes ciudades, principalmente en Barcelona, hace necesaria la complementariedad entre la policía de la Generalitat y las policías locales con el fin de dar al ciudadano la seguridad que reclama.

Hay que valorar el trabajo de coordinación entre la Policía Nacional y la Guardia Civil y la policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra. Una buena eficacia aconseja el intercambio fluido de información que permita luchar contra el delito. Hay que tener bien presentes las nuevas formas delictivas que han aparecido los últimos años así como también los grupos organizados que provienen, entre otros lugares, de los países del Este. Todos ellos conforman unas nuevas formas de delinquir ante las cuales la policía tiene que estar preparada, y es por eso, entre otros motivos, que se valora muy positivamente la formación permanente que los cuerpos de policía dan en sus agentes y mandos.

Por otra parte, las policías locales y la policía de la Generalitat, y también los otros cuerpos y fuerzas, tienen que tener el cuidado suficiente de tratar a los inmigrantes con la corrección necesaria, tanto con respecto a la detención como a la instrucción de diligencias en el proceso de la investigación. Sobre esta cuestión queremos remarcar que el 13 de diciembre pasado el Síndic visitó el Centro de Internamiento de Extranjeros de la Verneda, a raíz de la queja 3666/04, relativa a la disconformidad con el trato que de forma presunta se da y las condiciones de precariedad e insalubridad en que se mantiene a las personas que ingresan. Sin perjuicio de un estudio más profundizado, ya hay que avanzar como primera conclusión de la visita que convendría que este centro fuera sustituido por una o más instalaciones más

modernas y con capacidad suficiente para todas las personas que lo tienen que ocupar. Asimismo, la presencia de educadores dinamizadores de la vida interna del centro es imprescindible, tanto como la intervención de otros profesionales de los ámbitos de la sanidad, el trabajo social y la psicología.

La seguridad ciudadana no es responsabilidad exclusiva de la policía. El funcionamiento de otros servicios -la Administración de justicia, el sistema educativo o los servicios sociales- tiene un gran peso en la paz social. Pero también es importante la actitud que adopte el conjunto de la ciudadanía.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
3666/04	Disconformidad con el trato que se da y las condiciones de precariedad e insalubridad en que se mantiene a las personas que ingresan en los centros de internamiento de la Verneda, Comisaría de Policía de la Aliseda y Comisaría de Policía Nacional de la calle Nou de la Rambla.
3941/04	Actuación de Oficio por la muerte de un hombre en Santa Susanna, de forma presunta después de uno forcejeo con los Mossos d'Esquadra.
4171/04	Disconformidad con la actuación desconsiderada de los Mossos d'Esquadra.

Seguimiento de actuaciones anteriores

Actuación de oficio 355/02

Página 161 y 162 BOPC nº. 409, de 26 de marzo de 2003

Los mecanismos de control en relación con los servicios de vigilancia de seguridad privada en determinados espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos. En fecha 29 de noviembre de 2004 se ha reiterado la petición de informe a la Administración

6.2. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. INTRODUCCIÓN

Tratamos en este apartado la situación de los derechos de los ciudadanos y las quejas que hacen referencia, con carácter general, al funcionamiento de la Administración de justicia, como también las actuaciones de los colegios profesionales, especialmente las relativas a las funciones de carácter público que les atribuye el ordenamiento jurídico y que tienen una incidencia directa en los derechos de los ciudadanos: el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los colegiados y, en el caso de los colegios de abogados, las funciones que les atribuye la normativa sobre el beneficio de justicia gratuita y la provisión de defensa letrada.

Entre las quejas relacionadas con el funcionamiento de las oficinas judiciales destacan las referentes a la lentitud en la tramitación de los asuntos judiciales, que tratamos en el apartado siguiente de esta sección.

De entre las novedades legislativas del año 2004, destacamos la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. Destacamos sólo aquí que se trata de una ley que nace con la voluntad de reforzar la protección penal ante los actos violentos contra las mujeres y, como especificidades judiciales relacionadas, que se ha previsto crear juzgados específicos en todos los partidos judiciales -con la finalidad de facilitar el acceso de la víctima- y la especialización dentro del ministerio fiscal, con la creación de la figura del fiscal delegado.

El Síndic quiere expresar su agradecimiento al presidente y a la presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, como también al resto de miembros de la Administración de justicia a los cuales nos hemos dirigido, por la colaboración prestada en la tramitación de las quejas planteadas por los ciudadanos. Este agradecimiento se tiene que hacer

extensivo al fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya y a los miembros de la fiscalía, a los cuales el Síndic se ha dirigido en diversas ocasiones.

2. LENTITUD JUDICIAL Y CARENCIAS DEL REGISTRO CIVIL

En los términos del artículo 24 de la Constitución, que regula el derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva y prohíbe las situaciones de indefensión, el ordenamiento jurídico reconoce a todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a los jueces y tribunales para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, en los términos y con los requisitos que determinan las normas procesales.

El derecho fundamental a la tutela judicial se tiene que entender, sin embargo, no como un simple derecho de acceso a los tribunales, sino también como un derecho a obtener un pronunciamiento judicial sin dilaciones sobre las pretensiones que el ciudadano somete a su consideración.

Sin embargo, los retrasos y la lentitud en la tramitación de los asuntos judiciales justifican, como en años anteriores, un número significativo de las quejas de los ciudadanos.

Cómo hemos señalado reiteradamente, y en este Informe tenemos que volver a remarcar, a pesar de las mejoras que se han ido produciendo, el funcionamiento del servicio público de la justicia es todavía lejos de alcanzar, con carácter general, unos parámetros óptimos de celeridad en la resolución de los asuntos. Invertir esta situación tiene que ser una prioridad de los poderes públicos.

Los factores que explican esta lentitud excesiva son diversos, y no hay ninguno, ciertamente, que tenga una solución fácil y rápida. Hemos remarcado que hay que adaptar las leyes procesales para facilitar a los órganos judiciales el marco adecuado para resolver con celeridad los asuntos que se les someten. Las innovaciones legislativas de los últimos años en este

ámbito reflejan un esfuerzo importante en esta orientación. Destaca la nueva Ley de enjuiciamiento civil del año 2001, que nació con la voluntad de adaptar el procedimiento civil a la realidad social actual y reducir la duración de los procedimientos en una de las jurisdicciones que tradicionalmente acarrearán más retraso y acumulación de asuntos.

En el ámbito penal, se han sucedido diversas reformas de la Ley de enjuiciamiento criminal que pretenden también acelerar la tramitación de los procedimientos, con mención especial a la llamada Ley de los juicios rápidos, Ley 38/2002 de 28 de octubre, que tiene por objetivo generalizar la respuesta inmediata a determinados ilícitos, cuando concurren circunstancias específicas que permiten una tramitación concentrada de las fases de investigación del delito e instrucción del procedimiento. En el Informe del año 2003 señalábamos que en la implantación de estos procedimientos en Catalunya se detectaban ciertas dificultades, ligadas a la falta de medios suficientes y a una aplicación irregular en el territorio, concentrada en las ciudades con más población. No parece que el problema de falta de medios se tenga que resolver de forma inmediata, ya que no nos consta, en estos momentos, la asignación de partidas presupuestarias para el año 2005 específicamente destinadas a proveer los recursos necesarios para la generalización de estos procedimientos.

Hace falta tener en cuenta que a nivel de la jurisdicción penal, que tiene reservado el conocimiento de aquellos hechos en los cuales, por su entidad lesiva o por la trascendencia del bien lesionado, es donde los retrasos pueden causar un perjuicio mayor, tanto desde la perspectiva de la víctima, que legítimamente espera una respuesta de los poderes públicos al daño sufrido, como de lo mismo imputado, que puede ver prolongada innecesariamente la incertidumbre sobre una eventual sanción penal que tiene que tener efectos muy trascendentes en su situación vital, especialmente cuando de la resolución del procedimiento puede derivarse la privación de libertad.

Las reformas legislativas pueden, es cierto, fijar un marco de actuación que favorezca una respuesta judicial más ágil, pero si simultáneamente no se dota las oficinas judiciales de los medios personales y materiales adecuados para aplicarlas, su resultado será siempre más que limitado.

Tradicionalmente, la Administración de justicia, aunque presta un servicio esencial para la sociedad, ha recibido una dotación de recursos muy inferior a sus necesidades reales. Unas oficinas judiciales con medios manifiestamente insuficientes y espacios físicos inadecuados, con cargas de trabajo superiores a las que razonablemente pueden asumir, una distribución territorial de los órganos jurisdiccionales que no siempre responde a las necesidades de la población que tiene que atender, unas plantillas de personal judicial y no judicial insuficientemente dimensionadas, y las dificultades para cubrir las vacantes, son factores que también inciden en la lentitud judicial.

Así, disponer de un sistema informático actualizado y con capacidad de conexión con otros sistemas de información es un elemento imprescindible para el buen funcionamiento de cualquier organización administrativa. Esta necesidad se hace especialmente evidente en el caso de las oficinas del Registro Civil, sobre todo en los municipios con una población de referencia numerosa, donde el tratamiento informatizado de los datos registrales es imprescindible para ofrecer un servicio ágil y eficaz a los ciudadanos que se dirigen. Las quejas que nos llegan ponen de manifiesto que la informatización de las oficinas registrales es todavía, desgraciadamente en muchos casos, bastante precaria. Hace falta, pues un esfuerzo presupuestario por mejorar esta situación. En este sentido, el Departamento de Justicia ha señalado que uno de los proyectos que se prevé llevar a cabo con cargo al presupuesto del año 2005 es la informatización de las oficinas del Registro Civil.

Si disponer de los medios técnicos adecuados es un requisito para que los órganos judiciales puedan ejercer adecuadamente sus funciones, todavía lo es más disponer de una plantilla dimensionada en proporción con las funciones que tienen que ejercer, y que se cubran las vacantes de personal, judiciales y no judiciales, con la máxima celeridad. Aunque ha habido avances significativos en este ámbito, las quejas recibidas permiten constatar que la falta de personal, el atraso en la cobertura de las bajas y, en ocasiones, el mismo proceso de aprendizaje del personal sustituto si no tiene experiencia previa, continúa siendo el año 2004, causa de retrasos en la tramitación de asuntos judiciales.

Dotar las oficinas judiciales de los medios que necesitan para ejercer con eficacia su función, crear oficinas nuevas en las jurisdicciones y demarcaciones territoriales que soportan más carga de asuntos, establecer un sistema ágil de cobertura de vacantes que limite las distorsiones derivadas de las bajas laborales y la movilidad de los funcionarios, entre otras medidas, requiere un esfuerzo presupuestario intenso y sostenido en el tiempo. Un cambio de esta magnitud, que generalice la celeridad contra la lentitud, que configure una Administración de justicia con la dimensión adecuada al servicio que tiene que prestar y que responda, en definitiva, a las necesidades de los ciudadanos, es un proceso largo y complejo.

Un factor que también dificulta el buen funcionamiento de la Administración de justicia en Catalunya es la dispersión de competencias entre la Administración del Estado y la Generalitat. En la situación actual, la Generalitat, a pesar de tener traspasadas las competencias relacionadas con los medios materiales y personales de las oficinas judiciales, tiene bien poco a decir en aspectos que inciden directamente en este ámbito, como la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Catalunya, donde, a pesar que el artículo 18.2 del Estatuto de Autonomía de Catalunya atribuye esta competencia a la Generalitat, el artículo 35.2 de la Ley

orgánica del poder judicial limita esta competencia sólo a la facultad de formular propuestas.

Con respecto a la gestión del personal no judicial, el carácter de cuerpos nacionales que la Ley orgánica del poder judicial atribuye a los funcionarios de la Administración de justicia limita también el ejercicio pleno de competencias en este ámbito.

Ya señalamos en el Informe del año 2003 (véase BOPC nº. 34, de 19 de marzo de 2004, pág. 160 y 161) que la Ley 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 6/1985, del poder judicial, reconocía sólo a las comunidades autónomas la facultad de "instar" la revisión de la planta de los juzgados y tribunales situados en su ámbito territorial. El artículo 35.2 de esta Ley mantiene su redacción anterior y, por lo tanto, la Administración estatal rindió también la competencia sobre la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos judiciales. Finalmente, se mantiene el carácter nacional de los cuerpos al servicio de la Administración de justicia.

Esta situación no ha cambiado en el año 2004, y en este contexto normativo, no resulta posible, pues, una racionalización efectiva de las competencias en materia de Administración judicial ni alcanzar el techo competencial establecido en el artículo 18 del Estatuto, que determina que corresponde a la Generalitat ejercer todas las facultades que las leyes orgánicas del poder judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
3856/04	La deficiente dotación informática dificulta la expedición de una fe de vida en el Registro Civil de Barcelona
2619/04	La baja del titular de un órgano judicial retrasa la enmienda de errores materiales en una sentencia

3. COLEGIOS PROFESIONALES

El desacuerdo de los ciudadanos con la actuación de los profesionales colegiados contratados a menudo se expresa con una reclamación ante el colegio profesional. Esta denuncia o reclamación puede dar lugar a la imposición de una sanción en el colegiado, previa la instrucción de un procedimiento que se tiene que sujetar a los principios del derecho sancionador, pero que en ningún caso puede generar una indemnización por los eventuales daños que el profesional pueda causar a su cliente en el ejercicio de la profesión. El colegio profesional es sólo competente para valorar la responsabilidad disciplinaria del profesional, y no la responsabilidad civil por daños y perjuicios, que, si ocurre, tiene que ser planteada ante los tribunales de la orden jurisdiccional civil.

Sin embargo, el ciudadano no siempre conoce los límites de la intervención del colegio profesional y, por lo tanto, hay que insistir en la necesidad de que el colegio le indique, en el momento de iniciar la tramitación de su reclamación y con el fin de evitar generar expectativas de un pronunciamiento que excede las competencias del colegio profesional, que la resolución que se dicte no puede reconocer a favor suyo ninguna indemnización, como también la vía para canalizar esta pretensión, si lo desea.

Con respecto al reconocimiento del beneficio de justicia gratuita, las quejas que formulan los ciudadanos hacen referencia a la denegación de este derecho, porque el ciudadano no cumple los requisitos que determina la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, o bien cuando se considera que la pretensión que pretende ejercer ante los tribunales no es sostenible.

En ocasiones el ciudadano no acepta que su pretensión se considere no sostenible sin intervención de los tribunales de justicia. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha señalado -Sentencia 12/1998, de 15 de enero- que el procedimiento establecido en los artículos 32 y siguientes de la Ley 1/1996, para declarar no sostenible la pretensión de quién solicita asistencia jurídica gratuita no vulnera el derecho

fundamental a la tutela judicial efectiva, ya que la intervención de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y el Ministerio Fiscal, además de la del mismo colegio de abogados, garantizan suficientemente una valoración objetiva e independiente de la cuestión que se quiere someter a los tribunales.

En consecuencia, el Síndic, en estos casos, valora si la declaración de insostenibilidad ha hecho cumpliendo las garantías que determina la ley y, si ha sido, lo comunica al ciudadano señalando que esta institución no puede modificar la valoración que de su caso han hecho los órganos que tienen legalmente encomendada esta función.

SEGUIMIENTO DE ACTUACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Queja 0237/03

La situación de los juzgados encargados del Registro Civil en Barcelona y en el Prat de Llobregat

En el informe correspondiente al año 2003 señalábamos que el Síndic se dirigió al Defensor del Pueblo a fin de que valorara la oportunidad de pedir al Ministerio de Justicia que lo informara sobre la dimensión de las plantillas de los Registros Civiles de Barcelona y del Prat del Llobregat y la posibilidad de incrementarlas.

En relación a esta cuestión, señalamos que, en el marco de aquello que prevé la Ley 19/2003, ya citada, se están elaborando las relaciones de puestos de trabajo de las oficinas judiciales y es, por lo tanto, en el marco de este proceso que se tienen que determinar las necesidades de personal de los órganos mencionados.

Por otra parte, con respecto al sistema de cobertura de bajas del personal, el Síndic sugirió al Departamento de Justicia que valorara la posibilidad de incorporar indicadores de calidad en la evaluación del sistema de cobertura de vacantes establecidos. Con respecto a esta cuestión, el año 2004 el Departamento de Justicia ha indicado que está impulsando un proyecto para elaborar una nueva bolsa de interinos, que comportará la revisión y rediseño del programa de gestión, donde se evaluará la posibilidad de

incorporar estos indicadores de calidad, si bien ha señalado también que la cobertura de vacantes inevitablemente va condicionada a la limitación de la disponibilidad presupuestaria, que no siempre permiten dar una respuesta a todas las bajas en el plazo más breve.

El Síndic ha pedido al Departamento de Justicia que le informe del resultado final de este proyecto y, con las consideraciones precedentes, ha dado por finalizada esta actuación.

Queja 3877/02

Deficiencias del edificio de los juzgados de la Bisbal d'Empordà

En esta misma sección de los informes del año 2002 y 2003 reseñamos la actuación de oficio sobre el edificio donde están situados los juzgados de la Bisbal d'Empordà, en el que señalamos las deficiencias que esta Institución constató en la visita a las dependencias judiciales.

El anterior Departamento de Justicia e Interior informó de que se había previsto trasladar en otro edificio dos de las oficinas judiciales, de manera que el resto de oficinas dispondrían de más espacio. Sin embargo, el Síndic preguntó qué medidas se habían previsto para resolver los problemas estructurales del edificio y de seguridad de los accesos, como también el plazo previsto para ejecutarlas. Poco antes de cerrar la redacción de este Informe hemos recibido esta información.

Queja 0985/01

La resolución de un recurso que se retrasa excesivamente

Tal como señalamos en el Informe del año 2003, esta Institución sugirió al Consejo de los Ilustres Colegios de Abogados de Catalunya que estudiara la viabilidad de incrementar los medios que destina a la resolución de los recursos formulados contra las resoluciones de los colegios de abogados en materia de responsabilidad disciplinaria de los abogados, con la finalidad de conseguir que estos recursos se resuelvan en un plazo razonable.

En respuesta a esta sugerencia, el Consejo ha indicado que está poniendo los medios necesarios para resolver esta situación de retraso. Con esta información, hemos dado por finalizadas esta actuación, confiando que las medidas adoptadas permitan agilizar la tramitación de estos procedimientos.

6.3. SERVICIOS PENITENCIARIOS

1. INTRODUCCIÓN

La Generalitat de Catalunya es la Administración competente en la ejecución de la legislación penal y penitenciaria desde el año 1984, en cumplimiento de lo que dispone el Estatuto de Autonomía de Catalunya. Eso significa que en el territorio del Principado es la responsable de hacer cumplir la detención preventiva y la pena de privación de libertad de acuerdo con la legislación establecida para todo el ámbito estatal. Hasta ahora ha sido la única Administración autonómica española que ha asumido la gestión penitenciaria.

De los servicios penitenciarios de Catalunya forman parte once centros, nueve de régimen cerrado y dos de abiertos. Hay también algunas residencias nombradas unidades dependientes para internas con hijos y que se encuentran en estado adelantado de cumplimiento de la condena, principalmente en tercer grado o régimen abierto. Se dispone además de dos centros hospitalarios para enfermos físicos o psíquicos.

El Síndic, acompañado por el coordinador de seguridad pública y prisiones y otros miembros de su equipo, ha efectuado durante este último trimestre de 2004 una visita a cada uno de los centros penitenciarios de Catalunya, a iniciativa propia y en forma de actuación de oficio. Los centros donde ha acudido son: centro penitenciario de hombres de Barcelona, (véase actuación de oficio número 2667/04), centro penitenciario de mujeres de Barcelona (véase actuación de oficio número 2662/04), centro penitenciario de jóvenes de Barcelona (véase actuación de oficio número 2666/04), centro penitenciario de Quatre Camins (véase actuación de oficio número 2660/04), centro penitenciario de Brians y Hospital Psiquiátrico de Brians (véase actuación de oficio número 2665/04), centro penitenciario de Ponent (véase actuación de oficio número 2668/04), centro penitenciario de

Tarragona (véase actuación de oficio número 2669/04), centro penitenciario de Girona (véase actuación de oficio número 2661/04), centro penitenciario de Figueres (véase actuación de oficio número 2661/04) y la Unidad Hospitalaria de Terrassa (véase actuación de oficio número 2664/04).

En todos los centros se ha intercambiado impresiones con funcionarios, trabajadores, internos y con la dirección del centro. Una de las primeras conclusiones que se extraen de las visitas es la necesidad de acercarse a todas estas personas a través de vías diversas, no sólo las visitas, sino también con instrumentos como abrir un buzón de quejas en las prisiones, potenciar el uso del correo electrónico, entre otros. Como resultado de todas las visitas hechas a lo largo del año 2005 elaboraremos un informe específico.

2. MASIFICACIÓN EN LAS PRISIONES

La masificación de todas las prisiones catalanas, que dificulta enormemente las posibilidades de tratamiento y de reinserción social de los internos, es uno de los puntos que destacamos con bastante atención, al igual que la insuficiencia de trabajo formativo, la cual consideramos como un elemento clave con respecto a la reinserción social, muy vinculada a la preparación para la libertad y la reeducación.

Los últimos años el número de reclusos ha aumentado ininterrumpidamente, tanto en Catalunya como en el conjunto del Estado español, en una tendencia que se ha agravado los dos últimos años. El 1 de enero de 1986 había en Catalunya 3.839 personas privadas de libertad; a la misma fecha de 1996, eran 6.344.

La Administración catalana ha hecho un esfuerzo importante por mantener en buenas condiciones los centros existentes, mediante obras de remodelación, mantenimiento y reforma que, si bien es cierto que han servido para mejorar la calidad de vida que se desarrolla, no son suficientes para solucionar las situaciones que se generan actualmente,

principalmente debidas a esta superpoblación. De lo contrario hay una gran posibilidad de no prosperar en la gestión penitenciaria y de no poder cumplir el objetivo constitucional de las penas de prisión.

Pero es muy difícil resolverla, porque no hay una solución inmediata que se pueda aplicar. Sin embargo, convendría que se tomaran soluciones de emergencia para dar respuesta urgente en el momento presente.

Además, la ciudadanía tendría que ser consciente del hecho de que las personas privadas de libertad se han generado y han emergido de la misma sociedad, y que algún día se tendrán que reintegrar. De acuerdo con el artículo 25.2 de la Constitución Española, la privación de libertad habría tenido que serles útil para devolver a la vida ciudadanos con garantías que podrán convivir con más integración social.

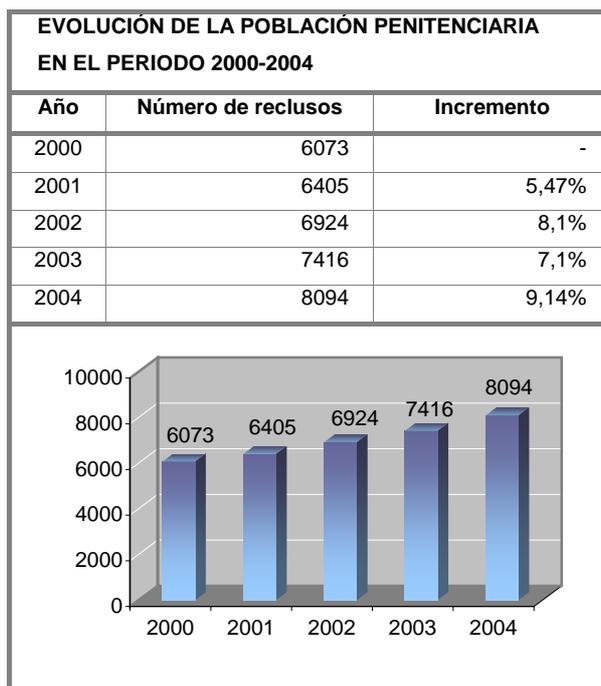
Es muy importante que la sociedad se implique en la solución de las situaciones vitales de todos los hombres y mujeres condenados a penas de prisión. Es así, pues, como la política penitenciaria podrá alcanzar sus objetivos.

La implicación de esta sociedad tendrá que concretarse a través de los colectivos, los cuales tendrán que aportar su compromiso, tanto con respecto al ámbito político como al social y especialmente al sindical.

El momento presente es de una gran trascendencia para afrontar la gestión de nuestras prisiones. Pero no pueden equivocarse, ya que se corre el riesgo de quedar inmersos en una crisis de alcance y consecuencias difíciles de reconducir. Es por esto que hay que alertar a los agentes penitenciarios más directamente implicados, pero muy especialmente a la sociedad en general.

Analizaremos algunas de las causas que, a criterio nuestro, son causa directa de la masificación que se sufre en las prisiones catalanas, y propondremos algunas recomendaciones para ayudar a mejorar la

situación presente, sugiriendo la implicación del mayor número de instituciones y colectivos.



CIFRAS DE DENSIDAD DEL 2004	
Total de internos por plazas	1,18
Densidad	118%

Situación actual y consecuencias

Un análisis de los centros penitenciarios que hay en Catalunya nos permitirá ver la situación y el resultado del funcionamiento de los nuevos centros, con el fin de enfocar las futuras construcciones según criterios que favorezcan el tratamiento penitenciario.

El centro penitenciario de Hombres de Barcelona, que recientemente ha cumplido cien años desde su construcción, fue construido de acuerdo con el concepto penitenciario basado en el aislamiento de los reclusos, el cual no es adecuado para trabajar con los criterios modernos, que consideran una buena herramienta la vida en comunidad. Sucede lo mismo con los centros de Figueres, Girona y Tarragona, todos ellos con una ocupación por encima de sus posibilidades. Eso sí, remodelados todos ellos, pero sin muchas posibilidades.

El centro penitenciario de Jóvenes, importante desde el punto de vista de convivencia entre jóvenes y más favorecedor de las actividades de tratamiento dirigidas

a este colectivo, también se encuentra demasiado lleno y carece de las instalaciones específicas desde las vertientes formativa, ocupacional y deportiva.

Con respecto a los tres grandes centros de cumplimiento de Catalunya, Ponent, Quatre Camins y Brians, también se encuentran en una situación de saturación impropia. De todos ellos, el de Quatre Camins es el que ofrece mayores posibilidades por el tratamiento de la población privada de libertad. El centro penitenciario de Brians, inaugurado el año 1991 en su parte principal, presenta un modelo arquitectónico poco recomendable, si no se organiza internamiento con módulos autónomos, tal como se había previsto inicialmente.

El centro penitenciario de Ponent ofrece muchas posibilidades aunque necesita algunas reformas importantes. Recordamos la necesidad de ampliar o construir una nueva enfermería y buscar nuevos espacios para talleres productivos y la recuperación del pabellón polideportivo.

Sin pretender ser exhaustivos queremos poner de relieve algunos factores que han intervenido en la masificación actual del sistema penitenciario catalán.

La entrada en vigor del Código Penal del año 1995 quería comportar una mayor adecuación de las penas privativas de libertad a las nuevas tipologías delictivas, así como una revisión de las penas existentes para los delitos tipificados en anteriores códigos y en las sucesivas reformas. A pesar de valorar el esfuerzo que comportó la introducción de medidas penales alternativas a la pena de prisión, la realidad es que se ha hecho una utilización insuficiente. Este Código sin embargo, comportó la supresión de la redención de penas por el trabajo, e introdujo, como consecuencia, mucha desmotivación en la población interna. Convenía una adecuación de los periodos de redención pero de ninguna manera eliminarla. La participación en las actividades de rehabilitación disminuye mucho si no se estimula mediante la reducción de las condenas.

Por lo tanto, la eliminación de la redención de las penas por el trabajo es uno de los factores principales en el momento de explicar este aumento, la cual provoca alargar la permanencia en la institución penitenciaria.

Los retoques que se han introducido en el mismo código y la normativa en general han significado un mayor número de restricciones; así, la dificultad generada a raíz de estas modificaciones por acumular condenas es otro de los factores que contribuyen a la masificación. Estas restricciones excesivas para refundir las penas inciden directamente en la posibilidad de obtener permisos penitenciarios, ya que aumentan de forma considerable las fechas a partir de las cuales se pueden empezar a solicitar.

Con respecto a la nueva regulación de la libertad condicional, que permitiría su adelanto dos terceras partes de la condena, sólo queda ahora con carácter excepcional.

El aumento de la eficacia de los cuerpos y fuerzas de seguridad y de la Policía de la Generalitat Mossos d'Esquadra ha significado una lucha más efectiva contra los delitos. Este factor incide también directamente en el aumento del número de personas privadas de libertad.

La correlación que se establece entre los colectivos afectados por situaciones de pobreza extrema y las probabilidades de delinquir es muy alta. En Catalunya existe una presencia significativa de lo que nombramos cuarto mundo, el cual queda expuesto a múltiples condiciones de riesgo y marginalidad. Este colectivo tiene más probabilidades de poder protagonizar un delito que otros; en la medida en que estas situaciones extremas aumentan y se generan nuevas, también puede aumentar fácilmente el número de delitos, hecho que lleva a un mayor número de detenciones y a la consecuente sobrepoblación de las prisiones.

Para acabar, el hecho de que se apliquen en pocos casos las penas alternativas no privativas de libertad previstas en el mismo Código también incide directamente en el hecho que comentamos. Convendría una utilización mucho más constante de estas medidas penales alternativas para frenar el crecimiento desmesurado de toda la población penitenciaria.

La masificación tiene como consecuencia inevitable el deterioro de la convivencia y de las condiciones de vida de las personas que la sufren, con lo cual se limita o se impide su posible reinserción social, y se agrava la tensión interna.

La reducción del espacio, la disminución de los recursos, la calidad de los servicios, la insuficiencia de personal técnico para los programas de tratamiento y para el trabajo productivo, son algunas de las consecuencias más directas que produce. La eliminación de estas consecuencias se alcanzaría con más espacio y recursos, tanto materiales como humanos.

La situación actual tendrá que comportar el arbitraje de soluciones provisionales, mientras no se lleguen a construir los centros nuevos que figuran en el plan de centros penitenciarios de Catalunya.

Soluciones y propuestas de futuro

El Departamento de Justicia, tendría que difundir, todavía más, el Plan Director de Equipamientos Penitenciarios, con el fin de darlo a conocer, a la ciudadanía en general. Probablemente esta actuación mejoraría el grado de aceptación de estos equipamientos tan necesarios.

La creación de nuevos centros penitenciarios es una necesidad que se hace inminente. Estos nuevos equipamientos tienen que ser concebidos con los criterios de gestión efectiva y eficaz, bajo una racionalidad económica, y sin perder el horizonte de su finalidad de existencia, que no es otra que ofrecer

un tratamiento específico a cada persona privada de libertad, de acuerdo con sus características, con el fin de dotarlo de las herramientas y mecanismos necesarios para su retorno a la sociedad. Con esta perspectiva, estos nuevos centros no sólo tienen que disponer de unas características arquitectónicas específicas, sino que también tienen que articular un equipo de profesionales para facilitar esta rehabilitación a los reclusos.

Por ello conviene mucho que el proyecto arquitectónico tenga muy presentes los requerimientos que pueda manifestar todo el personal que trabaja en el interior de una prisión, muy especialmente al personal de tratamiento. Éste es un colectivo que tendría que ser valorado por su implicación personal y profesional. Es del todo necesario que este colectivo participe en los programas de intervención existentes y en la implicación de los que se puedan ir vertebrando. Todos los agentes penitenciarios tienen que sentirse involucrados de forma cotidiana en el proyecto rehabilitador, sin abandonar aquellos trabajos de control y seguridad por medio de los cuales también se tiene que incidir en la rehabilitación.

La lógica arquitectónica que tienen que seguir estos nuevos centros tiene que prever el diseño de elementos y espacios necesarios, correctamente dimensionados para su uso. Áreas de deporte, de recreo, de paseo, de formación y ocupacionales, así como las destinadas al reposo, la higiene, tienen que ser concebidas con la finalidad de permitir el máximo desarrollo de las personas y garantizar el respeto de los derechos humanos.

Los módulos de vida ordinaria tienen que configurar unidades de convivencia que favorezcan la relación entre los internos y los profesionales que los atenderán. Queremos señalar la importancia que tiene la intervención de estos profesionales en el interior de los módulos, entendidos como unidades básicas de vida en común que tienen que permitir realizar un trabajo bien orientado y de colaboración entre el personal de régimen y de tratamiento. Es por esta

razón que el diseño arquitectónico tiene que facilitar el proyecto de trabajo que se tenga que ejecutar.

La seguridad exterior tiene que ser moderna y efectiva, con el fin de evitar la alarma social que generan las fugas desde el interior de los centros. Hace falta que los agentes penitenciarios, muy especialmente el personal de régimen y tratamiento que interviene en el interior de las prisiones, se sienta protegido y seguro, sin que eso signifique alejamiento y poco contacto con la población interna. La manera eficaz de intervenir es la relación personal, no la distancia con el recluso. Por ello la atención tiene que ser directa y personalizada. Actuar así comportará crear un buen clima, apto para el trabajo rehabilitador, que a la vez generará unos niveles de seguridad muy elevados.

Proponemos la construcción de centros de dimensiones reducidas que combinen una buena gestión y aprovechamiento del personal con un replanteamiento de los horarios laborales, con los cuales serán más adecuados para el servicio público que se tiene que prestar, y que lo hagan más económico desde la vertiente presupuestaria.

La necesaria implicación social

El debate en que nos encontramos inmersos sobre la ubicación de los centros penitenciarios denota la visión negativa que nuestra sociedad tiene de los servicios penitenciarios. En parte puede ser comprensible por el desconocimiento que se tiene de estos establecimientos.

No queremos hacer un análisis exhaustivo sobre la implantación de las instalaciones penitenciarias en el territorio y como se ve por la ciudadanía. Es cierto que por las magnitudes de los edificios y el impacto visual que producen puede afectar, si no se toman bastantes medidas, al paisaje natural o urbano. También inciden otros elementos, como los temores a una mayor inseguridad. Una cierta voluntad de no aceptación de todo aquello que cause molestia e incomodidad es un

elemento social presente en todas las protestas y manifestaciones que queremos poner de relieve. Pero no es menos cierto que estas instalaciones son necesarias como un elemento integrante de nuestra sociedad.

Sería necesaria una tarea pedagógica para dar a conocer la finalidad de los servicios penitenciarios, que no se otra que la de facilitar elementos y herramientas para que las personas que hayan estado en la prisión y retornen al mundo libre, puedan hacerlo con garantías suficientes de reinserción.

Convendría recordar que en el momento de la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, la primera ley orgánica que se aprobó fue la penitenciaria. La regulación de esta materia era vital para avanzar en la democratización. Se decidió por el modelo rehabilitador, a pesar de saber que podía presentar dificultades a la hora de su aplicación, pero siendo conscientes de su necesidad para poder humanizar el sistema penitenciario. A nivel concreto de los ciudadanos no se ha podido conseguir la complicidad e implicación necesarias a fin de que fuera aceptado en todo su valor humano y resocializador.

El terrorismo de ámbito estatal e internacional ha sido un elemento que ha influenciado de manera determinante en la política penitenciaria, que ha llevado a modificar las normativas. No es positivo desarrollar una política penitenciaria que venga marcada por esta cuestión, ciertamente grave, pero no la única que afecta al sistema. La defensa de la acción de los delincuentes en la cual la sociedad tiene derecho, por una parte, y la erradicación del terrorismo, por otro, son dos cuestiones que hace falta atender y que hace falta combatir rigurosamente, pero no se tiene que olvidar que en los centros penitenciarios catalanes el perfil general de las personas internadas provienen básicamente de situaciones de pobreza y marginalidad, con un número importante reclusos tóxicómanos. Será fundamentalmente en este campo donde se tiene que

dar la vertebración de políticas de reinserción que respondan a la realidad actual de las prisiones.

Para conseguir la necesaria implicación social hará falta el diálogo con todas las administraciones y la sociedad civil en general, pero también será necesaria una actitud abierta, por parte de la sociedad en general. Finalmente, la Administración tendrá que tomar las decisiones.

Lo que hemos expuesto hasta aquí hace referencia a la ubicación de los centros. La implicación social tiene que continuar. Reconocemos y valoramos el trabajo generoso de los colectivos de voluntarios y de muchas entidades. Abrir las puertas a la participación externa en el sistema penitenciario es un hecho oxigenante para todo el mundo pero muy principalmente para la población reclusa. Creemos que la Administración tiene que valorar, como hace desde hace años, la aportación externa y tendría que velar para no perder este grado de compromiso social.

Hacen falta, sin embargo, otros compromisos, fundamentalmente por parte de las organizaciones empresariales y de la propia Administración, con el fin de aportar trabajo remunerado a todos los centros. Éste sería un buen reto y compromiso del mundo empresarial hacia el sistema penitenciario. Las organizaciones sindicales tendrán que jugar un papel esencial en este reto, que tiene que comportar una mejora significativa en la efectiva responsabilidad y compromiso que permita mejorar la calidad del trabajo y la eficacia en el trabajo.

La sociedad catalana tiene el derecho al respecto de la norma por parte de todo el mundo. Pero hecha esta afirmación hay otra de igualmente cierta, que es la que deja bien claro que la rehabilitación tiene que ser el objetivo principal de las prisiones.

Queremos insistir, pues, que siendo del todo necesario que se proteja a los ciudadanos en el ejercicio de sus libertades individuales y colectivas, hace falta que no haya inhibición a la hora de comprometerse en la

reeducación de las mujeres y los hombres privados de libertad.

Este compromiso social tendría que empezar por dotar de una manera suficiente el presupuesto penitenciario tanto con respecto a inversiones, como a personal y al gasto corriente de funcionamiento.

El aumento de la dotación presupuestaria para personal tendría que dirigirse principalmente a aquél que se dedica de una manera más directa a la reeducación, como maestros, pedagogos, psicólogos, juristas y criminólogos, educadores, educadores físicos, monitores y otros.

3. TRABAJO FORMATIVO

El Reglamento penitenciario incluye los cursos de formación y el trabajo formativo y productivo en el ámbito penitenciario como aparte del tratamiento, entendiéndolo que son un elemento indispensable para la reinserción. Asimismo, según el artículo 26 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, el trabajo penitenciario es un derecho y un deber del interno y tiene que ser formativo, digno y adecuado a las aptitudes y la calificación profesional.

La formación en todos sus ámbitos, y muy especialmente la formación profesional, tienen que ser una prioridad, aunque la realidad en el sistema penitenciario está lejos de llegar a este objetivo.

Según hemos podido apreciar en las visitas a los centros penitenciarios, hoy todavía hay un exceso de trabajo manipulativo, que es poco formativo para los internos y no ayuda a la calificación profesional. No se puede despreciar ninguna forma de trabajo que ayude a la obtención de ciertos recursos económicos, pero se tendría que potenciar la oferta de trabajo más calificado.

Así pues, convendría no hacer un esfuerzo por incrementar un trabajo productivo que sea a la vez formativo, sin menospreciar, sin embargo, ningún

trabajo que pueda llegar a los centros penitenciarios catalanes. En definitiva, se trata de favorecer la reinserción social para facilitar la adaptación progresiva al mundo exterior, así como poder también para encontrar un trabajo estable después de cumplir la condena.

En este sentido, se han firmado convenios de colaboración con entidades y organismos públicos para las ofertas de cursos de formación de los internos, y somos conscientes de que se trabaja para conseguir que todo lo que hemos expuesto hasta ahora se convierta en una realidad.

Hay que remarcar especialmente los cursos de formación ocupacional que se han iniciado y que capacitan a los internos que los siguen para trabajar tan pronto como salgan del centro. Estos cursos se llevan a cabo con la colaboración del Departamento de Trabajo e Industria, que asume la tarea de examinarlos al final de cada curso y dar, a los que aprueban, un carnet de autónomo que los habilita para ejercer la profesión. A pesar de eso, la oferta es escasa y poco estable, con lo cual hay más solicitudes que plazas a adjudicar.

Hay que insistir, pues, en la implicación social de esta cuestión, que tendría que ir acompañada del compromiso de las organizaciones sindicales y empresariales que permitieran considerar la necesidad de ocupar a la población reclusa en porcentajes mucho más altos que los actuales. Además, consideramos necesario revisar todo el sistema remunerativo a fin de que, en la medida en que sea posible, la percepción económica que reciben los internos sea adecuada.

4. PREPARACIÓN PARA LA VIDA EN LIBERTAD

En las visitas realizadas hemos observado que los servicios sociales penitenciarios tendrían que poder hacer un seguimiento más esmerado mientras dure el régimen abierto de cada recluso, con el fin de acompañar al proceso de adaptación a la vida social y

a la consolidación de hábitos de respeto, de organización personal y de ejercicio responsable de la propia libertad.

Las diversas entidades que intervienen en la vida penitenciaria son un puente muy adecuado para favorecer la implicación social y facilitar el paso de la prisión a la vida libre y responsable. Desde este punto de vista, el compromiso adquirido por organizaciones, de matiz religioso y laico, ha sido muy importante en los años 80 y 90. Una muestra significativa de eso son los pisos de acogida para los internos una vez salen en libertad provisional o, en definitiva, para hacer una reincorporación gradual y acompañada a la vida social.

Hay una falta que convendría solucionar: nos referimos a la dificultad de percibir de una manera inmediata a la excarcelación el subsidio previsto para los internos cuándo obtienen la libertad condicional o definitiva. Se acostumbra a percibir entre dos o tres meses después de la excarcelación. La finalidad de paliar el impacto y de favorecer el restablecimiento de lazos sociales y laborales que permitan un desarrollo correcto de la persona queda dificultada por esta realidad. Se tiene que constatar, finalmente, el poco uso por parte de la sociedad de la figura del contrato de reinserción.

5. FUNCIONARIOS

Desde el Síndic de Greuges se quiere reconocer la difícil tarea del personal funcionario, en ocasiones no lo bastante valorada por la sociedad en general.

De las conversaciones tenidas durante las visitas con los diferentes funcionarios de vigilancia y de tratamiento de las prisiones se desprenden diversos aspectos, que detallamos a continuación.

El incremento importante de la población reclusa los últimos años aconseja revisar las plantillas de los centros penitenciarios, con el fin de procurar que no disminuya la seguridad interna ni la implicación que

todos los colectivos de profesionales penitenciarios tienen que mantener con los internos.

Es evidente que, de acuerdo con la distribución horaria de las jornadas de trabajo, puede haber una presencia de efectivos en cada turno más o menos numerosa. Visto que los recursos humanos existentes se tienen que utilizar al máximo, recomendaríamos revisar los horarios y las cargas de trabajo.

Por otra parte, el personal técnico tendría que aumentar, de manera tal que las ratios de atención fueran más apropiados a la realidad masificada que hay en las prisiones, y a la complejidad que comporta tanto la ejecución de las sentencias como la aplicación de los programas de tratamiento previstos para cada tipología delictiva.

Una selección adecuada de todo el personal de régimen interior y de tratamiento tendría que formar parte de las previsiones para los próximos años, sobre todo a la hora de cubrir nuevas plazas funcionariales y laborales. Hecha la selección, se tendría que garantizar la formación básica correcta en un periodo de prácticas tuteladas. Ningún futuro profesional tendría que prestar sus servicios sin haber recibido la formación básica, y se tendría que evitar todo contacto con el medio interno mientras no se haya acabado el periodo formativo inicial.

La formación permanente para todo el cuerpo de funcionarios es del todo necesaria, y hay que procurar que sea útil y que halla los nuevos perfiles de delincuentes presentes en nuestros centros. Para facilitar la formación permanente y no perjudicar la prestación del servicio en los periodos formativos sería muy conveniente trasladarla a cada centro penitenciario de Catalunya o bien a las áreas geográficas.

6. INTERNOS

De las entrevistas mantenidas durante las visitas con los internos se desprende que hace falta una atención

más directa a la población reclusa por parte de los equipos de dirección, de los profesionales y funcionarios, así como también del personal de la Secretaría sectorial.

Esta atención directa se tiene que traducir necesariamente en implicación en la vida cotidiana de los internos y de las internas, en cumplimiento de la ley y del reglamento penitenciario. Conviene que haya canales directos de comunicación con los internos, lejos de la burocratización tan propia de un sistema extraordinariamente garantista.

Se aprecia una cierta dificultad con respecto a la promoción del personal de los grupos C, a la cual ciertamente tienen derecho cuando pasan a ocupar plazas de técnicos y educadores. Recomiendan que se haga un esfuerzo por preparar a este colectivo de funcionarios en su nueva responsabilidad educativa y técnica.

7. ATENCIÓN SANITARIA A LOS INTERNOS

Los últimos años la Administración ha realizado un esfuerzo muy importante por dotar el sistema penitenciario de la adecuada atención sanitaria a los internos, que es en este sentido una población especialmente necesitada.

Así, la derivación de médicos especialistas a todos los centros penitenciarios de Catalunya ha comportado una mejor atención a los enfermos y una mayor seguridad al evitar traslados penitenciarios.

Desgraciadamente, durante las visitas comprobamos que todavía hay enfermerías que no reúnen las condiciones necesarias, donde todavía no están separados los enfermos orgánicos de los psiquiátricos, y el número de camas es notoriamente insuficiente. Tampoco las ratios de profesionales son todavía las adecuadas.

Queremos destacar especialmente la tarea de la Unidad Hospitalaria de Terrassa, donde la salud tiene

que prevalecer por encima del régimen penitenciario. Como aspectos positivos hay que señalar el establecimiento del programa de intercambio de jeringas en dos centros penitenciarios, con resultados muy positivos, y la creación del Hospital Psiquiátrico Penitenciario.

A pesar de valorar positivamente la existencia del Hospital Psiquiátrico Penitenciario, insistimos en la necesidad de hacer prevalecer por encima de criterios regimentales los específicos de los centros de internamiento de salud mental, y de asimilarlo al estilo

y concepto hospitalario que hay en el Hospital de enfermos orgánicos de Terrassa.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
2084/04	Sobre presuntos maltratos de funcionarios a presos a raíz del motín del centro penitenciario Quatre Camins del día 30 de abril de 2004
4645/04	Sobre el aparato utilizado en algunos centros penitenciarios por detectar de la droga cuando está introducida en las cavidades corporales

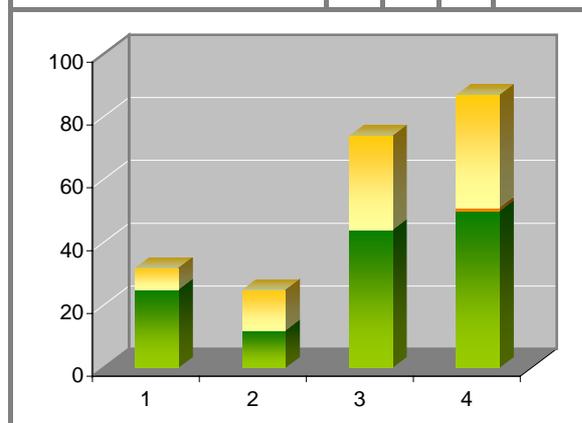
7. SERVICIOS SOCIALES

1. Introducción
2. Gente mayor: servicios y recursos
3. Discapacidades
4. Situaciones de pobreza

ESTUDIO MONOGRÁFICO: LOS MALTRATOS A LA GENTE MAYOR

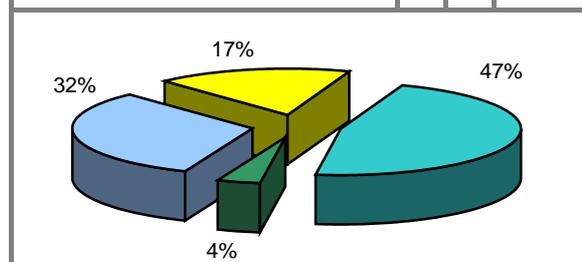
1. Introducción
2. Definición de maltrato a la gente mayor
3. Factores de riesgo del maltrato. Medidas de prevención y actuación
4. La protección jurídica en el maltrato
5. Valoración final

Distribución de quejas, consultas y actuaciones de oficio ¹ registradas en el 2004				
	Q	AO	C	TOTAL
1 Discapacitados físicos	25	-	7	32
2 Discapacitados psíquicos	12	-	13	25
3 Gente mayor	44	-	30	74
4 Otros servicios sociales	50	1	36	87
5 Igualdad de género	5	2	6	13
TOTAL	131	1	86	218

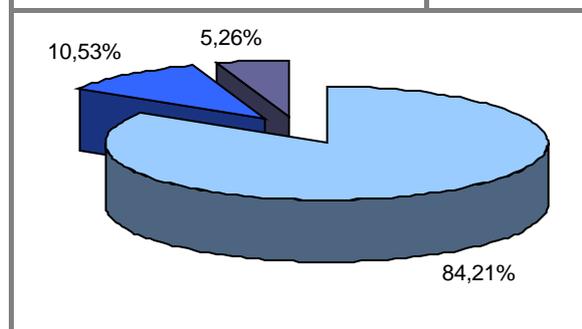


1. Ver las definiciones correspondientes a la página 243

Expedientes tramitados durante el 2004 según su finalización ²			
	Q	AO	TOTAL
Pendiente de respuesta a la petición de información ³	80	3	83
Pendiente de respuesta a las consideraciones del Síndic	6	1	7
Expedientes cerrados	52	5	57
Actuación correcta de la Administración	31	2	33
Administración acepta	15	1	16
Administración acepta parcialmente	-	2	2
Administración no acepta	1	-	1
Envío al defensor competente	3	-	3
Desistimiento del promotor	2	-	2
No admitidos ⁴	30	1	31
TOTAL	168	10	178



Grado de aceptación de las consideraciones del Síndic		
		Porcentaje
Administración acepta		84,21%
Administración acepta parcialmente		10,53%
Administración no acepta		5,26%
TOTAL		100,00%



2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya se por parte de la Administración o del propio promotor.

4. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.

1. INTRODUCCIÓN

Hacemos referencia en esta sección a las actuaciones relativas a la acción social de los poderes públicos y a los derechos de los ciudadanos en el acceso a los servicios sociales. El conjunto de las quejas relativas a servicios sociales tramitadas en esta Institución durante el año 2004 manifiestan la diversidad de problemas planteados por los ciudadanos y permite comprobar su persistencia.

A pesar de esta diversidad, creemos poder agruparlas de acuerdo con una serie de tipologías, ya que destacan por su representatividad del total de las recibidas durante el año. Estas tipologías responden a las quejas de gente mayor que todavía tiene que esperar para acceder a una residencia pública; las quejas por el retraso en recibir las ayudas establecidas dentro del programa Vivir en Familia; las relacionadas con el acceso a residencia para disminuidos psíquicos; las quejas que nos dirigen discapacitados físicos por las barreras arquitectónicas; aquéllas que reflejan situaciones de pobreza y las que se refieren a la escasa cuantía de las prestaciones.

Destacamos también que esta Institución ha abierto una serie de actuaciones de oficio encaminadas a visitar nuevamente todos los centros de acogimiento de mujeres maltratadas. El resultado de estas visitas se reflejará en el informe del próximo año. Sólo añadimos que el Síndic de Greuges está comprometido en la lucha contra los maltratos y, en este sentido, está a favor de la protección integral de las mujeres y de la rapidez de los juicios para aclarar los hechos.

Aunque se reconozca el derecho a la existencia de un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, un derecho al servicio, y, incluso, el derecho de participación en la ordenación, planificación y gestión de los servicios, podemos constatar, a raíz de las quejas recibidas que a menudo ni la ley de servicios sociales, ni las normas de desarrollo, ni los planes y programas articulan mecanismos suficientes

con el fin de hacerlos efectivos, y dejan los derechos limitados a la disponibilidad presupuestarias.

Este año el Síndic de Greuges ha presentado ante este Parlamento un informe sobre la gente mayor dependiente (publicado en el BOPC nº. 17, de 12 de febrero de 2004), que dice: "[...] Uno de los ámbitos que dispone de unas prestaciones más debilitadas, como se ha visto, es el de los servicios sociales. Por eso se propone la elaboración de una nueva ley de servicios sociales que obtenga el máximo consenso parlamentario posible y que defina los derechos subjetivos a las prestaciones básicas establecidas en un catálogo de prestaciones mínimas para todos los ciudadanos que se encuentren en esta situación, que respete el derecho de igualdad de todos los ciudadanos y la equidad territorial y que haga posible tener en cuenta las decisiones y aspiraciones de los ciudadanos. Esta ley tendría que establecer y regular los derechos y deberes de los destinatarios de los servicios sociales. La organización tendría que responder a criterios de descentralización de la gestión hacia las administraciones más próximas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad que tiene en cuenta, además, la proximidad, y la eficiencia de los servicios y prestaciones.

Estudiando un nuevo diseño de los equipamientos de servicios sociales centrados en la persona y arraigados en el territorio, haciéndolos más flexibles y versátiles, se posibilitaría su optimización, y se generarían dispositivos abiertos al entorno, prestadores de múltiples servicios."

El Departamento de Bienestar y Familia está llevando a cabo un replanteamiento global del sistema de los servicios sociales, y trabaja en la propuesta de la nueva ley de servicios sociales. Éste es un gran reto, cuyo éxito dependerá del diseño y también de la financiación, pero mientras eso no se concreta entendemos que se tienen que arbitrar medidas para solucionar los problemas en materia de servicios sociales que actualmente sufren los ciudadanos.

2. GENTE MAYOR: SERVICIOS Y RECURSOS

Los problemas a que se enfrenta en un mayor porcentaje la gente mayor, según las quejas recibidas en esta institución, son los derivados de las consecuencias económicas y sociales de la jubilación, los derivados del deterioro psíquico y físico, y el aumento de la soledad.

El número de gente mayor en Catalunya, como en el resto del mundo occidental, muestra una tendencia creciente. Hoy día, la esperanza de vida es mucho más larga -en Catalunya en torno a los 80 años. Este hecho implica más supervivencia, por una parte, pero por otra conlleva la aparición de patologías que antes eran desconocidas -como el Alzheimer. Lógicamente, éstos y otros factores nos conducen a la aparición de nuevas demandas de servicios y atenciones.

Se han hecho muchos esfuerzos dirigidos hacia este sector de la población desde las diversas administraciones. Las políticas sobre la vejez, día a día, han adquirido más importancia por la dimensión cuantitativa que las personas jubiladas tienen en nuestro país, con la finalidad de asegurarles una buena calidad de vida. Sin embargo, las quejas de los ciudadanos recibidas en la Institución denotan que la oferta de los servicios y recursos dirigidos a la gente mayor es muy inferior a la demanda.

Una parte muy importante de las quejas recibidas en la institución son las que afectan directamente a la forma de vida de la gente mayor, tanto para aquellas personas que son válidas e independientes, como para aquéllas que necesitan ayuda y asistencia parcial o continuada. El hogar es uno de los puntos donde se materializan la mayor parte de estas quejas, tanto si viven en el mismo domicilio o en el domicilio de algún familiar y necesitan de asistencia (ya sea en el domicilio o en centros especializados), como si lo hacen en un centro residencial.

Al centrarnos en las personas mayores que residen en un domicilio, observamos que el volumen de las

quejas referentes al servicio de atención domiciliaria es considerable. Desde la institución se considera este servicio como un elemento clave para conseguir que las personas mayores que requieren ayuda puedan continuar viviendo en casa el máximo de tiempo posible, y creemos que tendría que llegar a todas las personas que quieren continuar viviendo en su casa pero tienen dificultades graves para atender sus necesidades de autonomía en la vida cotidiana; quizás sería necesario un incremento del servicio de trabajadores familiares, a fin de que la oferta se pudiera ajustar en mayor medida a la demanda.

Consideramos que las administraciones competentes tienen que hacer esfuerzos encaminados a potenciar los recursos en el servicio de ayuda a domicilio, y al mismo tiempo velar para que éstos se puedan otorgar y gestionar de forma ágil y rápida, y con la coordinación de todas las partes implicadas.

A medio camino entre los servicios de atención domiciliaria y residenciales están y los llamados centros de día. Consisten en un servicio especializado que se presta durante el día, y permiten que la persona atendida continúe viviendo en su hogar; constatamos también que estos servicios son insuficientes.

A pesar de lo que hemos dicho hasta ahora -que hace falta aplicar y potenciar todos los recursos posibles para que la persona mayor continúe en su domicilio-, no podemos ignorar la necesidad, urgente en muchos casos, de disponer de residencias y, por lo tanto, creemos que su número tiene que aumentar.

La misma evolución de este sector de la población hace que sus necesidades asistenciales vayan variando y, por lo tanto, que haya que adaptar, tanto como sea posible, la tipología de servicios a la diversidad de necesidades individuales. Desde esta perspectiva pensamos que los servicios de residencia asistida también deben que tender a diversificarse para ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades de las diferentes tipologías de usuarios.

La falta de plazas disponibles en centros residenciales y en centros de día o de atención especializada continúa siendo uno de los motivos que más a menudo llevan a los ciudadanos a dirigirse a la Institución. Tanto faltan plazas de cobertura pública, que son las únicas a que pueden acceder las familias sin recursos o con pocos medios, como ayudas para el acogimiento residencial para gente mayor. Esta ayuda es una aportación económica pública para pagar la estancia en una residencia. En la práctica, eso implica dejar sin ayuda a las familias con ingresos medios, y hace que la ayuda al acogimiento residencial llegue sólo a las familias con ingresos más bajos. Eso significa dejar sin atención a muchas familias que, si bien inicialmente podrían pagar la residencia, no podrán hacerlo de manera indefinida.

El Síndic recibe quejas que hacen referencia las necesidades de las personas de ser atendidas en centros asistenciales que, a pesar de haber superado la evaluación, permanecen en lista de espera por falta de plazas disponibles. En este sentido, hay que destacar la aprobación por el Parlamento de Catalunya de la Moción sobre las políticas de atención a la gente mayor, en la cual se insta al Gobierno a continuar la reordenación del modelo de servicios sociales de atención a la gente mayor por medio de las actuaciones siguientes:

- Continuar los trabajos para la creación de la Agencia para la Dependencia para hacerla efectiva durante el año 2005.
- Impulsar el nuevo programa de la red de apoyo a la vida autónoma a fin de que durante el año 2005 ordene los recursos sobre una base territorial.
- Incrementar, en el marco de los convenios de cooperación, la dotación económica destinada al ámbito local en concepto de atención domiciliaria, con el fin de equilibrar, durante la VII legislatura, la aportación que corresponde a cada Administración.
- Aplicar políticas de inversión y concertación encaminadas a reequilibrar, especialmente, el acceso territorializado de la gente mayor a los servicios residenciales y a la atención diurna.

- Aplicar las medidas necesarias para garantizar la calidad y la mejora de los servicios de atención residencial de la gente mayor.
- Convocar, durante el 2004, las prestaciones del programa Vivir en Familia, con la reordenación necesaria para atender adecuadamente a los diversos colectivos destinatarios y la alta dependencia.

Al margen del replanteamiento global de los sistemas de servicios sociales como el que se está elaborando, confiamos en que se lleve a cabo pronto la aplicación de estas medidas con el fin de dar cobertura a las necesidades que actualmente afectan a la gente mayor.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
0936/04 R	Falta de coordinación en la prestación de ayuda a domicilio
2176/04	Solicitud ayuda residencial
3603/03	Desacuerdo por el trato recibido desde los servicios sociales al realizar la solicitud de acceso a un centro de día

3. DISCAPACIDADES

3.1. El acceso a residencias

Las políticas sociales destinadas a mejorar el bienestar de los discapacitados se han producido con el despliegue del artículo 49 de la Constitución Española, que obliga a los poderes públicos a hacer una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a los cuales se debe prestar la atención especializada que requieren, amparándolos especialmente en la consecución de los derechos que el Título I otorga a todos los ciudadanos.

La normativa catalana, en el marco de la competencia exclusiva en materia de asistencia social (artículo 148,1,20ª Constitución Española y artículo 9.25

Estatuto de Autonomía de Catalunya), ha dado respuesta, coordinada con los sistemas públicos de protección social, a las demandas de las personas con discapacidad.

La heterogeneidad de este colectivo hace difícil una solución uniforme, ya que cada persona se enfrenta a obstáculos diferentes y, por lo tanto, ha de ser acreedora de una atención que le permita hacer efectivos sus derechos, lo cual no siempre se consigue.

Con respecto a la atención a las personas con discapacidades, se tiene que hacer una valoración que haga realidad el cambio operado en la legislación, y, todavía más importante, en la sociedad. Sin embargo, la falta de plazas disponibles en centros residenciales para personas con discapacidad psíquica continúa siendo uno de los motivos que con más frecuencia lleva a los ciudadanos a dirigirse a nuestra Institución. Y sobre todo las personas que tienen asociada una enfermedad mental con trastornos de conducta. Observamos, por las quejas recibidas, que estas personas son las que presentan una lista de espera superior.

Por el contenido de estas quejas, hemos constatado que las dificultades para obtener una plaza pueden dar lugar al hecho de que estas personas queden en situación de desprotección o que sus familias se tengan que enfrentar durante un tiempo prolongado a situaciones de angustia y desamparo difícilmente soportables, en qué la convivencia puede ser literalmente imposible y requiera una intervención inmediata, aunque sea con carácter provisional.

El sistema público de servicios sociales tendría que poder atender a la totalidad de los supuestos más graves y urgentes. Aunque el objetivo tiene que ser, lógicamente, satisfacer la demanda de todas las personas que se encuentran en lista de espera, pensamos que, cuando menos, hay que destinar los recursos necesarios a resolver, dentro de unos márgenes de tiempos razonables y de forma permanente, todos los supuestos en qué la situación

personal o familiar del afectado pide una intervención inmediata y perentoria.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que a menudo las personas discapacitadas psíquicamente con trastornos de conducta asociados requieren una atención específica que difícilmente se puede prestar conjuntamente con personas que no presentan estos trastornos, y por ello el sistema dispone de centros residenciales específicos para discapacidades con trastornos de conducta, si bien, desgraciadamente, también en estos centros la demanda de ingreso es superior al número de plazas disponibles. Por esto, y como ya hemos dicho, aunque el objetivo último tiene que ser satisfacer la totalidad de las demandas de ingreso residencial, pensamos que el esfuerzo para conseguirlo tiene que ser especialmente intenso en los casos de trastorno de conducta asociado. Entendemos, como hemos señalado en alguna otra ocasión, que la correcta atención al colectivo de discapacidades con trastornos de conducta asociados requiere un esfuerzo presupuestario doble: aumentar la ratio de personal de atención directa en los centros que los atienden -con el correlativo aumento del módulo de pago- y dotar este perfil de nuevas plazas adecuadas.

El Departamento de Bienestar y Familia ha manifestado públicamente el objetivo de crear trescientas nuevas plazas residenciales para personas con discapacidades. Esperamos el cumplimiento de esta previsión y, como hemos dicho en otros informes, entendemos que se tiene que planificar el ingreso de los discapacitados teniendo en cuenta su perfil y sus necesidades. En este sentido, la planificación de las necesidades presentes y futuras de cada persona no tendría que presentar dificultades especiales para el sistema de servicios sociales, a pesar de tener en cuenta que siempre se pueden producir variaciones en la situación personal o familiar que hagan cambiar estas necesidades. Por otra parte, la definición de requerimientos específicos de cada perfil puede comportar la necesidad de establecer determinados servicios que ahora no se prestan en las residencias.

Se tendría que poder dar una atención integral y adaptada a las necesidades individuales de cada discapacidad, que permitiera desarrollar sus capacidades y mejorar la integración con el entorno; por eso también es necesario estudiar las nuevas necesidades ligadas a la evolución del perfil de personas con discapacidades psíquicas.

En estos nuevos perfiles de personas con discapacidad psíquica, también hace falta tener en cuenta el incremento de personas con afectaciones derivadas de accidente de tráfico o personas con discapacidades y de más de sesenta y cinco años, las cuales presentan también unas necesidades específicas y a menudo se encuentran con unos servicios pensados para otros perfiles de discapacidades, con las consiguientes dificultades de adaptación.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
2651/04	Falta de acceso a un centro de discapacidades

3.2. La accesibilidad

En lo referente a la accesibilidad, la mayoría de las personas con discapacidades están afectadas por barreras arquitectónicas y urbanísticas de la edificación y el transporte. Cuando se acerca el fin del plazo de adaptación que establece la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas y de aprobación del Código de accesibilidad, tenemos que volver a señalar que difícilmente se cumplirá el objetivo de plena adaptación en todos los ámbitos, ya que no todas las ciudades ni los medios de transporte público se encuentran al mismo nivel de accesibilidad.

Han continuado llegando quejas a la Institución en relación con la accesibilidad en los medios de transporte. Que el transporte sea accesible es uno de los factores determinantes del nivel de integración y participación social de las personas con discapacidad.

Todos los medios de transporte, de acuerdo con la actual normativa de accesibilidad, tienen que ser accesibles en diciembre del año 2006, plazo establecido por la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de accesibilidad y supresión de las barreras arquitectónicas, aprobada por unanimidad por el Parlamento de Catalunya.

Por lo que respecta al problema del transporte adaptado, nos remitimos a las consideraciones hechas en los últimos informes 2000 y 2001, en el sentido que debe hacerse un esfuerzo de colaboración de todas las administraciones implicadas para que todo el mundo pueda disfrutar de este servicio.

En relación con esta problemática, el Síndic comparte con el Departamento de Bienestar y Familia la idea que superar las carencias en el servicio de transporte adaptado para personas con movilidad reducida requiere ser tratado de forma coordinada entre todas las administraciones competentes en esta materia; entiende que las competencias las debe ejercer quien las tiene legalmente atribuidas y, por lo tanto, cualquier planteamiento de mejora y ampliación de cobertura de este servicio tiene que partir del marco competencial: el establecido actualmente o aquél que determine la reforma legal que está previsto definir en esta materia.

Sin embargo, el Síndic entiende que un proceso de replanteamiento global del sistema de servicios sociales como lo que se está preparando, por su complejidad y por la misma dinámica de la tramitación legislativa, no puede concretarse en un plazo corto.

La percepción que tenemos, a partir de las quejas recibidas en esta materia, es que el servicio no lo reciben actualmente todos los ciudadanos que lo necesitan, y que, en algunos casos, aquéllos que lo reciben no tienen garantizada la continuidad de la prestación.

En cualquier caso, y sin perjuicio que sea este nuevo marco legal el que fije definitivamente las pautas y

condiciones de prestación del servicio de transporte adaptado, entendemos que mientras tanto hace falta articular los mecanismos de cooperación y financiación de este servicio, de manera que se garantice que llega a todas las personas que lo necesitan.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1033/03	Falta de servicio de autobuses adaptados
1268/00	Dificultades para trasladar en transporte adaptado personas discapacitadas a los centros
R	
866/04	Barreras arquitectónicas en la ciudad

4. SITUACIONES DE POBREZA

Disfrutar de las oportunidades de la vida social es un deseo justo, común a todos los ciudadanos, y remover los obstáculos que dificultan la participación es una obligación de los poderes públicos.

Este año el Síndic ha recibido quejas que denotan que, además de la pobreza tradicional, llegan también a los servicios sociales nuevas formas de empobrecimiento que afectan diferentes colectivos: parados, mujeres solas con hijos a cargo y bolsas de pobreza en que se acumulan desventajas para diferentes sectores, como infancia marginada, tercera edad abandonada, juventud sin expectativas, minorías étnicas empobrecidas, inmigrantes irregulares ... Dentro de lo que nombramos como bolsas de pobreza también añadimos los llamados sin techo.

Del contenido de las quejas que se dirigen a la Institución constatamos que hay personas que se dirigen a los servicios sociales pidiendo ayuda, aunque no sufren ninguna desestructuración familiar ni social, porque han perdido el trabajo, y no encuentran otro. Estas personas tienen un problema económico, que a menudo les conduce a la pérdida de la vivienda, y el sector más frágil de este grupo cae en la marginación. Las más significativas de estas situaciones están enmarcadas en un mercado laboral precario, con

dificultades para acceder a la vivienda, y que el sistema de prestaciones actual -la renta mínima de inserción y las pensiones no contributivas- no es suficiente para permitirles vivir dignamente.

Entendemos que debe dar respuesta a los problemas relacionados directamente con las situaciones de pobreza extrema para mejorar la calidad de vida de las personas afectadas, y que hay que hacer un esfuerzo especial de coordinación entre los diferentes ámbitos de actuación para que los recursos disponibles sean más eficaces y permitan solucionar estos casos, aparte de concienciar e implicar a la sociedad en el sentido que aquí, en Catalunya, también hay un tercer mundo.

Existen estudios importantes en relación con la problemática de la pobreza que hay que tener en cuenta, como el informe *La Pobreza en Catalunya*, del Observatorio de la Pobreza, impulsado por la Fundación Un Solo Mundo, del año 2003, a los cuales nos remitimos. Entre las conclusiones a que llega este estudio destacamos:

"[...] los que sufren pobreza monetaria y privación en Catalunya no se pueden caracterizar a partir de un único perfil, sino que son fenómenos complejos asociados a un conjunto también complejo de situaciones y circunstancias."

Por lo tanto, las administraciones no sólo tienen que actuar para solucionar, de forma rápida y ágil, las situaciones de pobreza extrema ya conocidas desde hace años, sino que tienen que realizar una tarea importante de prevención con estos colectivos susceptibles de protagonizar situaciones de marginalidad, ya que diferentes estudios sobre la materia ponen de manifiesto el conjunto de situaciones y circunstancias a las que pueden conducir y que, por lo tanto, facilitan la detección. También señalamos la importancia de trabajar de forma coordinada y transversal entre los diferentes departamentos y administraciones, ya que subrayamos que la mayoría de estas situaciones son fruto de diversas causas, y

que la concreción de medidas interdepartamentales sería una posible solución a la multiplicidad de foco que presentan.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
4367/03	Pensión no contributiva
2625/03	Falta de recursos económicos

ESTUDIO MONOGRÁFICO

Los maltratos a la gente mayor

1. INTRODUCCIÓN

La Ley reguladora del Síndic de Greuges nos encomienda defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. Eso nos obliga a prestar una particular atención a los sectores más vulnerables de la sociedad. Una parte de la gente mayor se encuentra en una situación frágil derivada, en parte, de su dependencia tanto física como emocional, y en parte de la condición de ciudadanos que ya han abandonado la actividad laboral remunerada. El conocimiento de esta vulnerabilidad nos ha impulsado siempre a atender de manera muy especial los problemas de este colectivo. Uno de los problemas que afecta a la gente mayor y que nos preocupan son los maltratos, como cuestión que no se tiene que ver sólo como un problema a resolver y tratar en el ámbito privado, sino que debe tener también una dimensión pública, de implicación social e institucional, en la medida en que afecta a los derechos fundamentales de estas personas.

En el informe extraordinario sobre la atención a la gente mayor dependiente que esta institución presentó al Parlamento al principio del año pasado, ya señalábamos -algunas de las reflexiones que entonces apuntábamos nos sirven ahora para introducir este epígrafe- que los maltratos a la gente mayor a menudo son ignorados por la sociedad, negados por los cuidadores y objeto de escasas intervenciones públicas. En la actualidad hablamos de un problema invisible, pero existente. Decimos invisible porque sólo un número muy pequeño de casos de maltratos a la gente mayor salen a la luz, mientras que la inmensa mayoría quedan escondidos, aunque últimamente empiezan a aparecer informaciones contrastadas que ponen de relieve la gravedad y frecuencia de los casos.

El progresivo envejecimiento de la población es un hecho objetivo e indiscutible, como también lo es que ha crecido el índice de sobre-envejecimiento; es decir, aumenta el número de personas, dentro de este sector, que sobreviven hasta edades más adelantadas. El envejecimiento no es solo un hecho biológico, se tiene que entender en su globalidad, valorando también los aspectos sociales y culturales. Las sociedades patriarcales favorecen y dan apoyo a la vejez y, la familia desarrolla un papel importante, mientras que en las sociedades actuales, en donde priman los valores económicos y la competitividad, tienden al abandono de las personas mayores. La población de personas mayores crece a un ritmo acelerado secundario a un aumento importante de la esperanza de vida y a un descenso de la tasa de mortalidad.

Todo eso hace necesario plantearse que existe una situación especial con un colectivo de personas especialmente vulnerables y con un alto riesgo de marginación. La gente mayor presenta problemas diversos de movilidad, deterioro cognitivo, enfermedades, etc. Así pues, a menudo, necesitan ayuda en sus actividades diarias y eso hace que sean dependientes de otra persona. Esta dependencia puede llevar al hecho de que la familia y la sociedad, en ocasiones, vean a la persona mayor como una carga y limiten la atención a mínimos.

Con la suma de estos factores encontramos el terreno propicio para que se den situaciones de maltrato. De alguna manera, los cambios de valores en la sociedad actual generan un maltrato a la persona mayor desde el punto de vista social e institucional. Existe un menosprecio de la figura de la persona mayor y poca información a la sociedad para que entienda de problemas de las personas mayores. Asimismo, la marginación de la figura de la persona mayor en los medios de información es palpable.

Muchas veces se hace difícil distinguir entre actos correctos, incorrectos y maltratos, ya que estamos ante una cuestión de conciencia personal y de valores

sociales. La violencia física es fácil de determinar, pero la violencia en la palabra, las actitudes de menosprecio, y las situaciones de abandono o negligencia pueden pasar desapercibidas en muchos casos, sin olvidar el abuso económico al cual se ven sometidas con demasiada frecuencia las personas mayores.

2. DEFINICIÓN DE MALTRATO A LA GENTE MAYOR

La definición de aquello que se considera maltrato a la gente mayor y la tipología de situaciones que engloba son cuestiones que todavía hoy generan debate entre los profesionales que estudian este fenómeno. Las referencias que hacemos a continuación al concepto de maltrato y en los ámbitos y tipologías no se tienen que entender, sin embargo, como una toma de posición del Síndic a favor de una tesis y en contra de otra, sino que sólo tienen la finalidad de enmarcar mínimamente las reflexiones posteriores.

Desde el Consejo de Europa se define el maltrato como "Todo acto u omisión cometidos contra una persona mayor en el marco de la vida familiar con respecto a su seguridad económica, su integridad física o psíquica, su libertad, o que compromete gravemente el desarrollo de su personalidad".

Como tipo de maltratos podemos distinguir los siguientes: el maltrato o abuso físico, el sexual; el abuso emocional o psicológico; la negligencia y la explotación financiera o material.

Desde la perspectiva del ámbito donde se produce la situación de maltrato, hay que diferenciar cuatro tipos: doméstico, institucional, social y autonegligencia.

De acuerdo con las definiciones de "[The National Study of the Incidence of Elder Abuse in the OS](#)", el **maltrato doméstico** se define como cualquier forma de maltrato hacia una persona mayor ejercido por alguien que tiene un vínculo especial con ella (por ejemplo, el marido, un hermano, el hijo o hija, un

amigo, o un cuidador en el mismo hogar de la persona mayor o en el hogar del cuidador).

El **maltrato institucional** hace referencia a cualquiera de las formas de abuso que antes hemos descrito, cuando se producen a nivel de los centros de atención a las personas mayores (residencias, centros de día, hospitales). En este caso, a diferencia del maltrato doméstico, la relación entre cuidador y persona mayor no es de tipo familiar o afectivo, sino que es en el marco de una obligación legal o contractual de cuidar y dar protección a las personas mayores.

Con respecto al **maltrato social**, hacemos referencia a aquellas actitudes o comportamientos colectivos que señalábamos en la introducción, y que más que un maltrato en sentido estricto, tienen que ver con un sentimiento o valoración negativa de la vejez y los fenómenos que son asociados.

Finalmente, la **autonegligencia** se produce cuando los comportamientos de una persona mayor amenazan a su propia salud o seguridad, cuando no es capaz o no desea proporcionarse el alimento adecuado, agua, ropa, abrigo, la higiene personal, la medicación indicada y las necesarias medidas de seguridad.

3. FACTORES DE RIESGO DEL MALTRATO. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ACTUACIÓN

Identificar los factores de riesgo permite determinar las situaciones en que se puede producir el maltrato y establecer las medidas para prevenirlo. Los profesionales que han estudiado los maltratos a la gente mayor han definido una relación de factores de riesgo que hacen referencia al contexto social de la persona mayor (ausencia de apoyo; situación económica, condiciones de la vivienda...); a su situación personal (estado de salud, dependencia funcional y emocional, aislamiento, falta de apoyo ...) y a la del cuidador (patología mental, toxicomanía o alcoholismo, falta de formación, estrés y agotamiento, situación económica ...).

A continuación hacemos referencia, sin ánimo de ser exhaustivos, a alguno de estos factores que pueden generar maltrato, acompañándolo de las posibles medidas para prevenirlo y tratarlo.

Maltrato doméstico

En el caso de los maltratos en el hogar, los que se generan en el marco de la relación entre cuidador familiar y persona mayor dependiente, los factores que pueden generar una eventual situación de maltrato son muy complejos y, generalmente, no se dan de forma aislada, sino que el maltrato es fruto de la combinación de diversos factores que generan una situación de conflicto convivencial o de relación familiar, que puede ser el origen del maltrato.

Así, por ejemplo, las dificultades económicas del cuidador, una relación conflictiva de la persona mayor con quien le cuida o con el resto de la familia, las situaciones de estrés por la sobrecarga de haber de compaginar la atención a la persona mayor y el resto de obligaciones del cuidador, son factores que pueden confluír a generar una situación de maltrato, consciente o no, en alguna de sus manifestaciones.

La prevención de las situaciones de maltrato en el entorno familiar pasa por actuar sobre los factores que la generan, fundamentalmente, mediante actuaciones de apoyo al cuidador. Aunque es muy difícil disponer de datos fiables sobre el maltrato en el hogar, justamente porque normalmente no trascienden Del entorno familiar, parece que en este ámbito los tipos de maltratos más frecuentes serían el psicológico y por negligencia; es decir, aquéllos que más fácilmente podemos vincular a situaciones de sobrecarga y desbordamiento del cuidador, o bien a desconocimiento y falta de formación específica para la atención a la gente mayor.

Desde esta perspectiva, hay que reforzar el papel de los servicios sociales de atención domiciliaria -ya señalábamos en el informe monográfico sobre atención a la gente mayor con dependencia, presentado al Parlamento de Catalunya el mes de

enero de 2004, que el porcentaje de personas mayores que reciben atención domiciliaria con cobertura pública es ínfimo- para que actúen como factor de descarga para la persona que cuida de la persona mayor.

Por otra parte, hace falta tener en cuenta que la persona mayor que sufre maltratos -sobre todo los de tipo psicológico o por negligencia, que ya hemos dicho que son los más frecuentes, difícilmente denunciará esta situación; quizás porque muchas veces ni siquiera es consciente y, en cualquier caso, porque la misma situación de dependencia y la vinculación afectiva con el cuidador actúan como freno a la exteriorización de estas situaciones. Tampoco el mismo cuidador suele ser consciente de la situación de maltrato o negligencia; y cuándo así lo es, la misma dinámica de una atención que lo desborda y el hecho de que afecte al ámbito de la intimidad familiar, harán que difícilmente lo acepte y pida apoyo para evitarlo.

Al mismo tiempo, la protección jurídica del domicilio personal, que no permite el acceso de terceros sin consentimiento de los que viven o con autorización judicial, impide detectar estas situaciones si no se cuenta con la colaboración de los afectados.

Por esta razón, los servicios de atención domiciliaria tienen que actuar también como alertadores de posibles situaciones de maltrato que, de otra manera, difícilmente trascienden el entorno familiar.

En cualquier caso, hace falta tener en cuenta que, salvo los casos más graves de maltrato físico, de abandono o de expolio patrimonial, hay que evitar culpabilizar al cuidador familiar de la situación de maltrato, porque las causas que lo generan, aunque lo afectan, le superan. Dicho de otra manera, quién asume la atención a la persona mayor en razón del vínculo familiar, asume una carga que de lo contrario tendría que asumir la sociedad y, por lo tanto, tiene que recibir el apoyo de la colectividad, a través del sistema de servicios sociales, para poder asumir esta tarea. Un sistema de atención domiciliaria eficaz tiene

que servir para que la persona mayor reciba la atención que necesita, pero también para evitar las causas que generan el maltrato y, si éste se produce, tiene que disponer de los medios para reconducirlo, con un apoyo adecuado al cuidador.

Maltrato institucional

En el caso de lo que hemos nombrado maltrato institucional, es decir, el que se produce en centros de atención a las personas mayores, parece -ya hemos señalado que los estudios en esta materia son escasos y difíciles de contrastar- que el perfil predominante de maltratos variaría en relación con entorno familiar, con una disminución de las negligencias, al tratarse de un entorno profesionalizado, y un número más significativo de actuaciones que, aunque no se pueden calificar como maltrato en sentido estricto, sí que comportan vulnerar los derechos de la persona mayor, fundamentalmente desde la perspectiva del derecho a la autonomía personal.

Así, hay que ser extremadamente rigurosos en el control de los ingresos en centros residenciales sin el consentimiento de la persona afectada. Hay que garantizar que la persona que está en condiciones de adoptar una decisión que afecta a su forma de vida y su autonomía personal lo pueda hacer de forma libre y no acondicionada. En este sentido, no se puede dar por supuesto que el familiar que pide el ingreso necesariamente representa la voluntad del afectado, aunque en muchos casos sea así, y, por lo tanto, hay que verificarlo.

Es cierto que hace falta dar respuesta a determinadas situaciones de necesidad, de cuándo la persona mayor no está en condiciones de decidir por sí misma y la situación no tiene todavía un reconocimiento legal -porque no se ha declarado judicialmente la incapacidad-, es muy importante poder garantizar que las medidas que se adopten en estos casos sean de su interés.

Este rigor se tiene que hacer extensivo también a la aplicación de medidas de restricción física y farmacológica. Aunque, ciertamente, el hecho de que estas medidas las tenga que prescribir un facultativo ya implica un control sobre su aplicación, hay que pensar si hay que aplicar controles adicionales o alternativos. La autorización judicial es la opción escogida por muchos países de nuestro entorno, aunque, en nuestro caso, presenta el problema de falta de agilidad y déficit de recursos que afecta al conjunto de la Administración de justicia, que hace difícil la aplicación, de forma sistemática, al control de las medidas restrictivas de la libertad, si previamente no se dota a esta Administración de los medios adecuados para cumplir esta función de garantía.

Con respecto a los maltratos de tipo psicológico en el ámbito institucional, hay que destacar la infantilización en el trato, la falta de atención personalizada o la falta de intimidad, sin perjuicios de casos singulares, y a buen seguro mucho más aislados, de intimidaciones, agresiones verbales o coacciones.

En una situación de presión creciente de la demanda de atención residencial, con unos centros que a menudo trabajan por encima de su capacidad y con un ratio de personal insuficiente, una atención que tenga en cuenta las características personales de cada residente y garantice el respeto a su intimidad, ocurre una quimera que no se puede alcanzar sólo con el voluntarismo y dedicación de los profesionales que trabajan.

En consecuencia, la prevención de estas situaciones pasa necesariamente para estructurar una oferta de plazas asistenciales más flexible y con la dotación de personal de atención directa adecuada para dar respuesta a las necesidades individuales de cada persona y el respeto a la intimidad.

La adaptación de la oferta de servicios para gente mayor a las necesidades reales de este colectivo es una cuestión compleja, que requiere un esfuerzo presupuestario significativo, y que va más allá del

objeto de este epígrafe. Remarcamos sólo aquí que este proceso de adaptación tiene que ser una prioridad para los poderes públicos, no tan sólo desde la perspectiva global de mejorar la atención a la gente mayor, sino también para prevenir y evitar situaciones como las que hemos señalado.

Finalmente, hay que hacer mención también del ejercicio de la función inspectora y sancionadora de la Administración social como mecanismos de prevención y respuesta a las situaciones de maltrato institucional. También en este caso tenemos que decir que los recursos que se destinan a ejercer estas funciones nos parecen del todo insuficientes y que la función de garantía de los derechos de los usuarios de estos servicios reclama una actuación inspectora más intensa y reiterada que la que se puede ofrecer con los medios que se destinan actualmente.

4. LA PROTECCIÓN JURÍDICA EN EL MALTRATO

La respuesta del ordenamiento jurídico a las situaciones de maltrato requiere también una reflexión, aunque necesariamente breve en este contexto.

El derecho penal tipifica como delito específico el maltrato, si bien exige que concurra el requisito "de habitualidad". Aunque, ciertamente, la respuesta penal tiene que ser siempre el último recurso en el ejercicio del poder punitivo del Estado y reservado para las vulneraciones graves, no parece lógico que el maltrato, para que sea objeto de sanción penal, se tenga que producir -y acreditar que así ha estado- de forma reiterada.

No existe, como en el caso de la llamada violencia de género, una regulación específica protectora de las personas mayores ante las situaciones de maltrato. Sin embargo, la protección jurídica ante el maltrato no tiene que articularse sólo desde el derecho penal. Antes hacíamos referencia al ejercicio de la potestad de inspección y sanción como mecanismos del derecho administrativo para solucionar el maltrato institucional. También desde el derecho civil se han

articulados instrumentos para proteger los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad o dependencia, que pueden ser un instrumento útil para cuidar de la persona mayor ante eventuales situaciones de maltrato.

Así, el Título VIII de la Ley 9/1998, de 15 de julio, del Código de familia, regula las obligaciones de alimentos entre parientes. Aunque esta regulación tiene, obviamente, un alcance más amplio, se debe considerar también como un recurso a utilizar ante situaciones de vulnerabilidad y desatención de personas grandes. Sin embargo, hay que valorar la posibilidad de modificar esta previsión legal, en el sentido de reforzar la legitimación de la Administración para reclamar el cumplimiento de la obligación de alimentos cuando la persona mayor es asistida por el sistema de servicios sociales.

Hace falta tener en cuenta, por otra parte, que la obligación de los familiares de la persona mayor de participar en la financiación de los servicios que reciben, amparada en la obligación civil de alimentos, comporta que si estos familiares no se comprometen, la persona mayor se puede quedar sin el servicio. Para evitar estas situaciones, hace falta que la Administración pueda reclamar directamente del familiar la parte del coste del servicio que le corresponde pagar, sin que un compromiso expreso en este sentido sea una condición previa a la prestación. Facultar expresamente a la Administración que presta el servicio para ejercer la acción para reclamar el cumplimiento de la obligación de alimentos favorecería este planteamiento.

Por otra parte, la regulación de la incapacitación, creada para proteger a la persona que no se puede gobernar por sí misma, prevé que, una vez declarada judicialmente la incapacidad, se tiene que nombrar un tutor o curador que vele por la protección personal y patrimonial del incapaz. Esta figura jurídica tiene una especial importancia en el colectivo de gente mayor, ya que, con el aumento de la esperanza de vida, se ha incrementado también la incidencia de enfermedades

neurodegenerativas y, por lo tanto, los casos de personas mayores que no están en condiciones de decidir por sí misma son cada vez más frecuentes.

A menudo se plantea la paradoja que, aunque la persona mayor sufre una enfermedad que le impide gobernar su vida, en la práctica nadie está jurídicamente legitimado para tomar decisiones en nombre suyo mientras no sea declarada judicialmente como incapaz. Esta situación, que puede ser un problema relativo si la persona tiene referentes familiares directos que puedan atender sus necesidades y defender sus intereses, puede generar casos de auténtico abandono y desprotección cuando se trata de personas solas que no tienen familiares directos que cuiden de ellos. El tiempo que se tarda en detectar la situación, instar la incapacitación, que ésta se declare y que se nombre un tutor, puede superar fácilmente los dos años y medio. Y durante todo este tiempo no hay nadie legitimado para velar directamente por la protección de esta persona, sin perjuicio de las medidas que pueda acordar la autoridad judicial, una vez iniciado el procedimiento.

En este sentido, la adopción de medidas cautelares de protección -principalmente, el nombramiento de un defensor judicial que cuide de la persona hasta que se nombra tutor o curador- corregiría esta situación, una vez iniciado el procedimiento.

Con respecto a la desprotección que se produce durante el periodo que va desde la detección de la situación de incapacidad hasta que se inicia el procedimiento, una opción para evitarla sería la designación de un guardador de hecho, que se hiciera cargo de instar el procedimiento de incapacitación y asumir la protección de la persona mayor hasta que se designe un defensor judicial. Esta posibilidad se tendría que articular desde el mismo sistema de servicios sociales, de manera que se pueda designar un guardador de hecho desde el momento en que se detecta la necesidad, sin perjuicio de comunicarlo a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal. Esta posibilidad se ha previsto expresamente para el caso de la

persona que ingresa en un centro residencial para gente mayor, ya que el artículo 7.3 del Decreto 284/1996, de 23 julio, de regulación del Sistema Catalán de Servicios Sociales, en la redacción que ha dado a este precepto el artículo 2 del Decreto 176/2000, de 15 de mayo, prevé que, para determinados supuestos, el director técnico del centro asume la guarda de hecho de la persona ingresada. No hay, sin embargo, una previsión equivalente para personas mayores con incapacidad no declarada cuando no es procedente, o no es factible el ingreso en una residencia.

Articular una guarda de hecho desde el sistema de servicios sociales en estos casos es, ciertamente, más complejo, porque no hay un marco institucional de referencia. Ahora bien, se trata de situaciones de desamparo a las cuales hay que pensar la forma de dar respuesta. Una opción sería atribuir la guarda de hecho a entidades tutelares, que ya ejercen esta función en otros supuestos, aunque nos consta que estas entidades ejercen sus funciones de tutela y protección al límite de su capacidad, y eso hace difícil que puedan asumir este papel de forma generalizada.

Finalmente, desde la perspectiva de ofrecer a la persona mayor que vive sola un entorno más protegido ante eventuales maltratos, hay que hacer referencia también a las situaciones convivenciales de ayuda mutua y el acogimiento de personas mayores, como figuras creadas expresamente para favorecer a las personas grande solas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, a pesar del tiempo que hace que se reguló esta posibilidad, lo cierto es que se trata de una práctica todavía poco extendida en nuestra sociedad, que habría que promover desde la Administración social, en la medida en que puede contribuir a evitar situaciones de desprotección a las personas mayores.

5. VALORACIÓN FINAL

Así como los maltratos a los niños y a las mujeres tienen una amplia resonancia en los medios de comunicación y hay una notable conciencia social

sobre el alcance del problema y la necesidad de luchar en contra, en el caso del maltrato a las personas mayores es un fenómeno mucho menos conocido y, incluso, en algunos casos oculto en el ámbito de las relaciones familiares, como pasaba ahora no hace tantos años con la violencia de género.

Maltratos hay de muchos tipos y de diferentes intensidades -en los apartados precedentes hemos intentado definir los más relevantes- que van desde las más graves, que tienen que tener necesariamente una respuesta en forma de sanción -penal o administrativa- hasta formas menos intensas o más sutiles, y también más difíciles de detectar, en el que la respuesta probablemente tiene que ser más de tipo preventivo o de tratamiento del conflicto que lo ha generado. Todo ellos tienen, sin embargo, una especial incidencia porque afectan a un colectivo de personas que a menudo se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad o de dependencia que les impide afrontar por sí mismos estas situaciones.

Abordamos, por lo tanto, en este epígrafe, un problema complejo y aún poco conocido, aunque cada vez son más los profesionales que, desde diferentes disciplinas, emplean tiempo y esfuerzos para definir estrategias para solucionarlo.

En cualquier caso, el objeto de estas reflexiones es sólo contribuir a dar a conocer y fomentar el debate - en el cual tiene que participar, ineludiblemente, el colectivo de gente mayor, sobre una cuestión a la cual hasta ahora no se le ha dedicado bastante atención, y también ayudar a corregir una carencia que coinciden a señalar todos los que han trabajado: sensibilizar a la sociedad ante una realidad que, más allá de su alcance cuantitativo -las estimaciones sobre el grado de prevalencia de los maltratos a gente mayor son difíciles de contrastar- vulnera gravemente los derechos de la gente mayor y que hay que corregir. La presentación del informe anual del Síndic de Greuges en el Parlamento de Catalunya es, sin duda, una buena oportunidad para cumplir este objetivo.

Este trabajo es una primera aproximación a este tema, poco estudiado y poco conocido, y el Síndic de Greuges pretende profundizar su conocimiento a través de un informe que elaboraremos a lo largo del 2005.

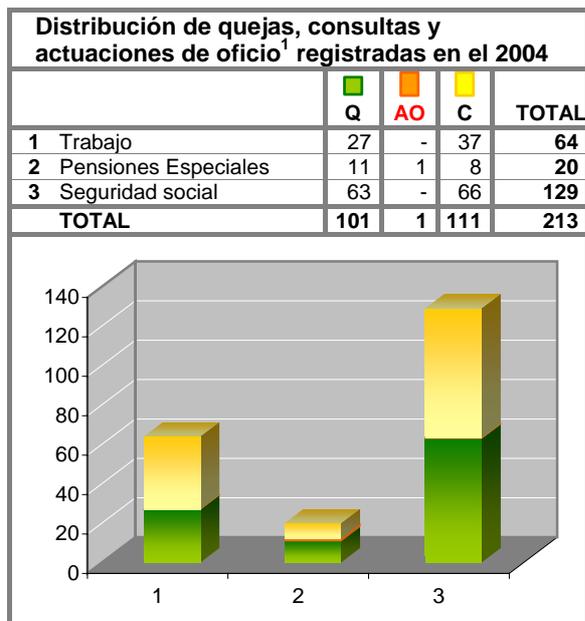
8. TRABAJO Y PENSIONES

8.1. Trabajo y Pensiones

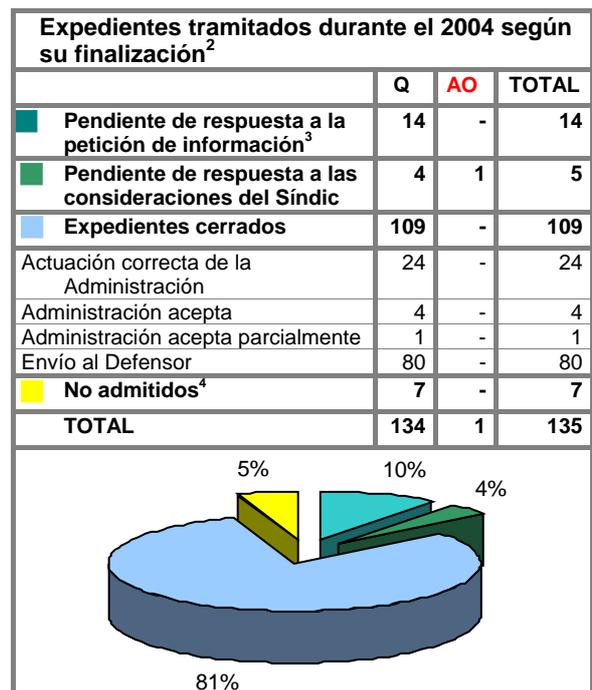
1. Introducción
2. Limitaciones del derecho al trabajo, prestaciones sociales y prejubilación
3. Personas con dificultades de inserción laboral y empresas de inserción sociolaboral
4. Trabajo y conciliación con vida familiar
5. Riesgos psicosociales. Acoso moral y derechos fundamentales

8.2. Seguridad social y pensiones especiales

1. Introducción
2. Las escasas pensiones de viudedad. Vínculo matrimonial y amas de casa
3. Las dificultades en el acceso a las prestaciones
4. Pensiones especiales de amnistía



1. Ved las definiciones correspondientes en la página 243

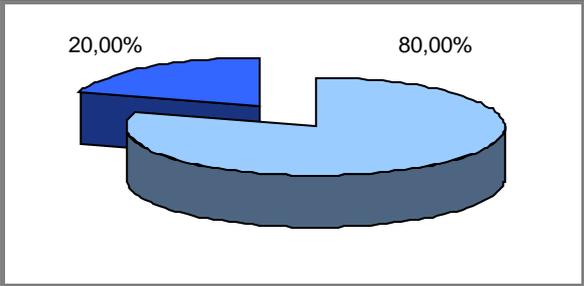


Grado de aceptación de las consideraciones del Síndic del 2004	
	Porcentaje
Administración acepta	40,00%
Administración acepta parcialmente	10,00%
TOTAL	100,00%

2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya sea por parte de la Administración o del propio promotor.

4. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.



8.1. TRABAJO Y PENSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Abordamos en esta sección la problemática observada en las quejas sobre el derecho al trabajo, las relaciones laborales y la protección contra el desempleo, con las diversas prestaciones y subsidios a través de la gestión de las entidades gestoras correspondientes.

Las relaciones laborales, así como los conflictos entre empresas y trabajadores evidenciados en las quejas, han hecho que el Síndic orientara de manera inmediata a los afectados, con el fin de satisfacer sus derechos. Ahora bien, en la mayoría de casos, las competencias atribuidas al Síndic no han permitido admitir a trámite las quejas, ya que se trataba de relaciones juridicoprivadas, las cuales son susceptibles de la intervención judicial social, o bien de denuncia ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con motivo de posibles infracciones o sanciones tipificadas en la correspondiente normativa y, especialmente, en el Real decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

Este año, se han continuado recibiendo quejas de ciudadanos mayores de cuarenta y cinco años, en desempleo y con dificultades de reinserción al mercado de trabajo, que continúan necesitando apoyo y más ayudas de las administraciones. Tampoco se ha resuelto la ocupación de personas con riesgo de marginación, ni los problemas de inserción de los discapacitados, a pesar de las bonificaciones que tienen las empresas para contratarlos. Se siguen incumpliendo las obligaciones legales de reserva que tienen las empresas y administraciones públicas, y no se han producido avances en este aspecto, a pesar de la regulación de las medidas alternativas al mencionado cumplimiento de la cuota de reserva del 2% a favor de los trabajadores disminuidos, que se regularon con el Real decreto 27/2000, de 14 de enero, y el Decreto 246/2000, de 24 de julio, del Departamento de Trabajo, ante la constatación del

incumplimiento de la aplicación de la mencionada reserva.

La precariedad laboral, con una contratación temporal excesiva, el escaso uso de la contratación a tiempo parcial y la dificultosa conciliación de la vida familiar y laboral, no ayudan a rebajar la tasa de paro, ni a hacer que las mujeres, sobre todo, puedan compatibilizar el trabajo con la maternidad.

La tasa de temporalidad continúa siendo muy elevada y superior a la media europea, lo que afecta a mujeres y jóvenes y, además de ignorar los derechos de las afectadas y afectados a una estabilidad en el trabajo, incide en la precarización, en la formación y calificación profesionales, en la pérdida de competitividad de las empresas y, sobre todo, en la siniestralidad laboral, sobre la cual hemos recibido quejas del ámbito psicosocial.

La protección de la salud en el trabajo y la prevención de riesgos laborales se han manifestado este año en algunas quejas de acoso en el trabajo, con motivo de bajas psicosociales y de una protección de los trabajadores inadecuada, por falta de una regulación específica de esta conducta.

La reforma de la Ley de prevención de riesgos laborales, ahora hace un año, con la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, ha querido corregir y potenciar el sistema de gestión empresarial de la prevención, con el fin de garantizar el cumplimiento real y efectivo de las obligaciones preventivas y combatir la siniestralidad laboral, objeto de preocupación del Síndic en diversos informes en el Parlamento (véase BOPC nº. 409, de 26 de marzo de 2003, pág. 124 a 127). Asimismo, uno de los objetivos del Departamento de Trabajo e Industria para el año 2005 es el de reforzar los programas de seguridad y salud en el trabajo y la prevención de riesgos.

El consenso político alcanzado en la regulación legal de las empresas de inserción laboral y de los derechos de las personas en situación de riesgo de exclusión,

recomendado por el Síndic el año 1997 (véase BOPC nº. 266, de 20 de marzo de 1998, pág. 21628 y 21629), se tradujo con la publicación de la Ley 27/2002, de 20 de diciembre, sobre medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral. No obstante, después del tiempo transcurrido desde su publicación, la falta de despliegue de la ley, de las medidas de fomento y de desarrollo de los programas de ayudas para estas empresas han motivado al Síndic a sugerir el despliegue y a tomar las medidas adecuadas a fin de que se cumpla la ley.

2. LIMITACIONES DEL DERECHO AL TRABAJO, PRESTACIONES SOCIALES Y PREJUBILACIÓN

Se han presentado diversas quejas al Síndic en qué se hacen consideraciones sobre la prejubilación, la cual afecta a muchas personas de cincuenta años o más, que se encuentran expulsadas del mercado de trabajo y pasan a percibir las prestaciones contributivas o asistenciales correspondientes, tanto de **desempleo** como de jubilación.

Ciertamente, a pesar del reconocimiento del derecho al trabajo, previsto en la Constitución Española como un derecho básico de todos los españoles, cosa que implica la obligación de los poderes públicos de realizar una política orientada a la plena ocupación y, en el caso de **desempleo**, con garantías asistenciales suficientes, las quejas reflejan que persiste la frágil situación del mercado de trabajo, con una tasa importante de contratación temporal de jóvenes, las dificultades de reinserción y de acceso de determinados colectivos, como el de los mayores de 45 años, y asimismo las escasas ayudas asistenciales en caso de no encontrar trabajo.

Los demandantes de ocupación también denuncian que, a partir de los cincuenta años, no tienen la ayuda y protección suficiente de los servicios de colocación para poder encontrar un trabajo digno o una prestación social que cubra las situaciones de necesidad.

Por eso, el Síndic ha denunciado a los poderes públicos, en diferentes ocasiones, la falta de medidas para combatir el **desempleo** estructural de este colectivo. Las diferentes sugerencias y recomendaciones del Síndic han sido aceptadas parcialmente por los poderes públicos, los cuales han articulado diversas medidas para mejorar las condiciones de este colectivo con dificultades de inserción al mercado de trabajo. Así, pues, se han ido prorrogando las políticas de inserción laboral de los trabajadores desocupados de larga duración de más de cuarenta y cinco años con la renta activa de inserción, a la cual el Instituto Nacional de Ocupación reconoce el derecho, combinando medidas de ocupación activas con la percepción de una renta cuyos requisitos para acceder se fijan **por** diversos reglamentos, entre otros, el Real decreto 945/2003, de 18 de julio.

De lo contrario, se ha continuado reglamentando diversos programas ocupacionales, y el Síndic ha recomendado la mejora con diversas políticas activas de ocupación, como el fomento y la formación ocupacional y de intermediación en el mercado de trabajo, competencia de la Generalitat de Catalunya, y con un mejor aprovechamiento del Servicio de Ocupación de Catalunya, el cual fue reestructurado con el Decreto 69/2004, de 20 de enero, y que esperamos que de ahora adelante sea más eficaz.

También, con respecto a las políticas pasivas, se han mantenido los subsidios por desempleo del Instituto Nacional de Ocupación de los mayores de cincuenta y dos años, los cuales, a pesar de ser escasos (el 75% del salario mínimo), han ido mejorándose, al menos en el acceso, en el sentido que antes se concedían a partir de los cincuenta y cinco años y sólo se podían percibir hasta los sesenta, mientras que ahora se pueden percibir desde los cincuenta y dos años hasta los sesenta y cinco, y los beneficiarios también se pueden jubilar anticipadamente a los sesenta años, sin exigirles haber cotizado al mutualismo laboral antes de 1967.

No obstante, nuestro sistema contributivo de seguridad social es de reparto y, aunque con los Pactos de Toledo se ha intentado mejorar, ha sido para salvarlo económicamente: se han establecido más restricciones para sus beneficiarios y se han ampliado los periodos de cotización, tanto para percibir las pensiones como para calcular las bases reguladoras.

Por otra parte, de algunas quejas se desprendía la problemática y preocupación de los trabajadores de las pequeñas empresas y el agravio comparativo con los trabajadores de grandes empresas, multinacionales o no. Los trabajadores de éstas últimas pueden tener más ventajas para jubilarse anticipadamente, en el sentido de poder percibir indemnizaciones importantes con un tanto alzado, o con pagos mensuales hasta la edad de la jubilación.

La preocupación por la situación de estos trabajadores, a pesar de ser real, se escapa, a nuestro entender, de una presunta discriminación, ya que, por otra parte, nuestro legislador, siguiendo la Constitución Española y el principio de igualdad, ha regulado el derecho al trabajo y las relaciones jurídicolaborales. En algunas ocasiones, se han tenido en cuenta las situaciones denunciadas por los afectados y se han establecido regímenes diferentes para las no readmisiones de trabajadores despedidos en las empresas de menos de veinticinco trabajadores, y se ha declarado que esta medida no era inconstitucional (STC 6/1984, de 24 de enero), a pesar de confrontarse con el derecho a la libertad de empresa dentro del marco de la economía de mercado.

A pesar de advertir a los trabajadores de las garantías judiciales que les permiten reaccionar contra la posible vulneración de sus derechos, se los orientó sobre las máximas garantías establecidas por el legislador, tanto sustantivas como procesales, con respecto a los derechos fundamentales, basadas en los principios de preferencia y sumariedad y, si ocurre, por medio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, la posible vulneración surgida a nivel de las

relaciones de trabajo se tiene que buscar en la protección delante de los órganos de la jurisdicción social y **por|para** los procedimientos comunes regulados por la Ley de procedimiento laboral (Real decreto legislativo 2/1995, de 7 de abril, de aprobación de su texto refundido), la cual prevé la tutela de cualquier derecho fundamental vulnerado en el trabajo.

Asimismo, en cuanto al tratamiento legal de los posibles expedientes de regulación de ocupación, en las regulaciones jurídicas del contrato de trabajo o en las consecuencias de la posible rescisión, todo trabajador tiene los mismos derechos, reconocidos en la Constitución Española y en el artículo 4 del Estatuto de los trabajadores, a pesar de las ventajas naturales de los que trabajan en grandes empresas, las cuales tienen un poder de presión y de negociación superior.

En caso de insolvencia, suspensión de pagos o quiebra de la empresa, el Fondo de Garantía Salarial, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, abona a los trabajadores, hasta un determinado límite, el importe de los salarios dejados de percibir, siempre que se haya reconocido así en una resolución administrativa o judicial, independientemente del tipo de empresa y de la cantidad de trabajadores.

De lo contrario, aunque la legislación vigente puede cambiar y mejorar, ésta se ajusta y adecua a las directivas 129 y 207 del Consejo de las Comunidades Europeas, sobre aproximación de las legislaciones de los estados miembros, con respecto a despidos colectivos y en caso de insolvencia del empresario, respectivamente.

Por otra parte, con respecto a la jubilación, el Síndic considera positiva la nueva regulación de la jubilación gradual y flexible (Real decreto 16/2001, de 27 de diciembre, desplegado por el Real decreto 1132/2002, de 31 de octubre), la cual resolvió algunos problemas denunciados por la Institución sobre jubilaciones anticipadas, coeficientes reductores, revisiones de

incapacidad y beneficiarios del subsidio de desempleo, del cual hemos citado la mejora cualitativa.

Este año, una sentencia del Tribunal Supremo ha unificado la doctrina sobre el derecho de los trabajadores a no jubilarse a los sesenta y cinco años, y ha declarado que los convenios colectivos no pueden fijar la edad de jubilación forzosa. Así, se invocó que la limitación del derecho al trabajo pertenece al ámbito de reserva de ley establecida en el artículo 53.1 de la Constitución Española, la cual dispone el derecho al trabajo y el deber de trabajar y el derecho a la negociación colectiva. De la conjugación de los dos derechos tiene que prevalecer el primero sobre el segundo, ya que en virtud del principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 y no habiendo, después de la reforma laboral del año 2001 (Llei12/2001, de 9 de julio que derogó la disposición adicional decena del Estatuto de los Trabajadores), ninguna norma con rango de ley que autorice, por razones justificadas y razonables, la limitación del derecho al trabajo, se entiende que éste tiene que prevalecer. En definitiva, una vez derogada la norma legal que autorizaba, en la negociación colectiva, la jubilación forzosa como instrumento de políticas de ocupación (disposición adicional décima), los convenios colectivos no pueden establecer limitaciones al mencionado derecho y quedan sin el marco que los habilita para hacerlo.

No obstante, y haciendo nuestra la preocupación de los afectados, el Síndic tiene que continuar insistiendo en que se promueva la mejora del sistema de protección social, y ha tomado buena nota de las consideraciones que tienen que servir para continuar denunciando las carencias advertidas, y que persisten en nuestro sistema de protección social y para continuar mejorando el régimen de prestaciones de nuestro país, con el consenso de todos los agentes sociales.

3049/04	Suspensión del subsidio por desempleo de los mayores de cincuenta y dos años para no acreditar los recursos económicos
3345/04	Disconformidad con las prejubilaciones y las correspondientes prestaciones sociales
1457/04	Denegación de ayudas a la formación continua por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
3151/04	Denegación del subsidio de desempleo y reintegro de la percepción de la prestación por superar el 75% del salario mínimo interprofesional y no tener cargas familiares

3. PERSONAS CON DIFICULTADES DE INSERCIÓN LABORAL Y EMPRESAS DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL

Proteger las situaciones de exclusión es tarea de los poderes públicos, y las personas con dificultades de inserción laboral son un colectivo acreedor de la tutela de la Administración.

Las políticas de ocupación tienen que fomentar la integración de las personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo, y así lo reconoció la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de ocupación, de acuerdo con los compromisos asumidos a nivel de la Unión Europea.

A pesar de la preocupación de la Administración, cómo es el caso de Catalunya con la Orden 349/2004, de 29 de septiembre, del Departamento de Trabajo e Industria, por la cual se aprueban las bases reguladoras que tienen que regir el programa de inserción laboral de personas con disminución y personas con dificultades de inserción laboral, en qué se fijan los colectivos de personas afectadas, los tipos de acciones subvencionables y los beneficiarios de las subvenciones, nuestros legisladores se plantearon la necesidad de reconocer, amparar y potenciar aquellas iniciativas y empresas que combinan la lógica empresarial con las metodologías que hacen posible la inclusión de los excluidos sociales en los procesos de

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
---------------	---------------

reinserción laboral en las empresas. El Síndic advirtió el año 1997 sobre esta necesidad (véase BOPC nº. 266, de 20 de marzo de 1998, pág. 21628 y 21629) y no fue hasta la publicación de la Ley 27/2002, de 20 de diciembre, sobre medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral, que se materializó su marco legal y se posibilitó el desarrollo.

El preámbulo de la Ley ya reconoce que las actuaciones de estas empresas necesitan instrumentos públicos que compensen los superiores costes y dificultades que exige ocupar personas con problemas evidentes de exclusión social. Por eso, se definen en la ley las características que debe tener una persona jurídica para ser considerada empresa de inserción, regula las actividades en los procesos de inserción y las personas destinatarias, fija las medidas de fomento y las ayudas que tienen por objeto la promoción de la ocupación de las personas en situación de grave riesgo de exclusión, mediante el apoyo a la creación y el mantenimiento de estas empresas, a fin de que puedan cumplir su función social y que incentiven la contratación de este colectivo en el mercado de trabajo ordinario. De manera específica, la Ley indica que se tienen que desarrollar programas de ayuda para diversas actuaciones fijadas en el artículo 14.

Este año, la Asociación Coordinadora Catalana de Empresas de Inserción se dirigió al Síndic y reivindicó la incorporación y la dotación presupuestaria de las medidas de fomento de la inserción sociolaboral, a través de las empresas de inserción, en el proceso de elaboración de los presupuestos del Gobierno de la Generalitat para el 2005 (véase queja número 4588/04).

El interesado, en representación de la asociación, se quejaba de que, después de casi dos años de la publicación de la Ley 27/2002, no se han previsto las medidas de fomento para mantener las empresas de inserción, a fin de que puedan cumplir su función social. No se han desarrollado tampoco los programas de ayuda para ofrecer a las empresas de inserción

aquello que dispone el artículo 14 de la mencionada Ley.

Por eso, y como sea que la Ley reconoce el fomento y las ayudas necesarias para estas empresas y que sus actuaciones "necesitan instrumentos públicos que compensen los mayores costes y dificultades que ocupar personas con problemas evidentes de exclusión social supone para las empresas", el Síndic sugirió al Departamento de Trabajo e Industria que, en caso de no haberse desplegado el fomento y las ayudas mencionadas, diera las órdenes oportunas para que se estudiara la posibilidad de dar traslado al Gobierno de la Generalitat, con el fin de establecer las medidas y desarrollar los programas de ayudas previstas en el artículo 14 de la Ley, a fin de que sean efectivas y reales las iniciativas de estas empresas y, en definitiva, favorecer la inserción laboral e integración social de los colectivos más desvalidos. Esta sugerencia queda en estudio en el mencionado Departamento (véase queja número 1990/04).

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1990/04	Presunta discriminación en el acceso al trabajo por sufrir una determinada enfermedad
4588/04	Denuncia de la falta de despliegue de las medidas de fomento y de los programas de ayudas en las empresas de inserción
R	

4. TRABAJO Y CONCILIACIÓN CON LA VIDA FAMILIAR

A consecuencia de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se aprobó la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Se configuró así un sistema de acuerdo con las nuevas relaciones sociales y un nuevo modelo de cooperación y responsabilidades que los poderes públicos tienen que ir haciendo efectivo en cumplimiento de los mandatos previstos en los artículos 9, 14 y 39 de la Constitución Española.

Se han introducido importantes modificaciones en la Ley del estatuto de los trabajadores, en la Ley de seguridad social, de procedimiento laboral y de prevención de riesgos laborales, sobre permisos retribuidos con motivo de muerte, accidente o enfermedad grave u hospitalización de parientes (véase queja número 3970/04). Se modificó la reducción de jornada por motivos familiares. Se introdujeron modificaciones en la suspensión del contrato por maternidad, riesgo durante el embarazo, adopción y acogimiento, así como también la excedencia para cuidar de familiares, y se ampliaron los derechos a la suspensión con reserva de puesto de trabajo, en el supuesto de parto, adopción y acogimiento, y se garantizó mejor la relación laboral durante el embarazo o el ejercicio del derecho a los permisos o excedencias. Todas, modificaciones que acogían algunas de nuestras sugerencias, mediante el Defensor del Pueblo, en el Ministerio de Trabajo y

Asuntos Sociales (véase BOPC nº. 266 de 20 de marzo de 1998, pág. 21634 i 21635).

No obstante, algunas quejas recibidas demuestran que la Ley ha sido ineficaz, al menos en su finalidad de incorporar a la mujer al mercado de trabajo, ya que no ofrece garantías suficientes para hacer que la maternidad deje de ser obstáculo y sea compatible con el trabajo.

La falta de servicios y políticas asistenciales a la maternidad, de retribución de la excedencia y de un derecho propio de los padres a los permisos o excedencias de paternidad hace necesaria, de nuevo, una modificación legal que incluya mejoras en la Ley de la seguridad social y en el Estatuto de los trabajadores para favorecer los derechos de los padres a los permisos de maternidad o paternidad, mejorar y corregir las restricciones actuales, con requisitos excesivamente rigurosos para acceder, como la cotización de ciento ochenta días dentro de los cinco años anteriores al parto, en caso de la prestación de maternidad, o la exigencia de situación de alta, cuando la mujer se encuentre en desempleo, entre otras restricciones que no se avienen con la protección de la vida familiar y laboral reclamada en otras quejas (véase quejas números 3970/04 y 4362/04).

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
3970/04	Denuncia de la poca flexibilidad horaria en el trabajo, para hacerlo compatible con la vida familiar
4362/04	Dificultades para obtener el permiso de maternidad

5. RIESGOS PSICOSOCIALES. ACOSO MORAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Se tienen que prevenir los problemas de salud en el trabajo, y se tiene que evitar la alta siniestralidad y el elevado índice de mortalidad. Por eso, hay que

continuar desarrollando las políticas de seguridad y salud, de acuerdo con las modificaciones operadas en la Ley de prevención de riesgos laborales (LPRL), sin embargo, sobre todo, se tienen que corregir las desigualdades en salud laboral derivadas del tipo de trabajo y de los factores psicosociales, con el fin de reducir los factores de riesgo.

La reforma normativa implantada ahora hace un año, con la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, y el Real decreto 171/2004, de 30 de enero, que la desarrolla, han introducido nuevos instrumentos de gestión que permitirán mejorar la concienciación que no hubo con la regulación anterior. Se ha mejorado, por lo tanto, la integración de la prevención en el sistema de gestión de las empresas, con el fomento de la cultura preventiva y mediante un plan de prevención obligatorio. Este plan, vigente desde el junio pasado para todas las empresas, tiene que tener en cuenta la estructura organizativa, las responsabilidades, funciones, procesos y los recursos necesarios para llevar a cabo la acción mencionada. En caso de que la empresa no haya formalizado el plan o no lo tenga adecuado a la nueva legalidad, puede ser objeto de sanción administrativa desde el 14 de junio pasado, hecho que no pasaba con la regulación que establecía el Real decreto 39/1997, de 17 de enero, que aprobó el Reglamento de los servicios de prevención de riesgos laborales, que ya regulaba la acción de la empresa en materia de prevención y la implantación del mencionado plan de prevención.

La mejora del control y vigilancia del cumplimiento de la normativa, a través de la reforma de la Ley de infracciones y sanciones del orden social (LISES), y el refuerzo de las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social han sido, también, objeto de la mencionada reforma.

Esperamos, pues, que esta modificación alcance sus objetivos, que no son otros que combatir la siniestralidad, fomentar la cultura preventiva, reforzar

la integración de la prevención en el sistema de gestión de la empresa y adecuar la normativa a la nueva organización empresarial de subcontratos.

Esta prevención también se tendría que producir en los casos de acoso moral o *mobbing*, objeto de diversas quejas, visto el vacío legal denunciado y reiterado por el Síndic en diversos informes al Parlamento, el cual impide la protección de los afectados (véase quejas número 1087/04).

Las quejas mencionadas han motivado al Síndic a orientar a los ciudadanos que han sufrido acoso moral en el trabajo a dirigirse a los comités de seguridad y salud o delegados de prevención de la empresa donde trabajaban e informarlos, denunciarlo a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y emprender, si es el caso, las vías judiciales penal, civil y social, así como también el proceso de reclamación y protección de derechos fundamentales.

Con motivo de las bajas psicosociales en el trabajo, el Síndic tiene que reiterar las recomendaciones dirigidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del Defensor del Pueblo, sobre la modificación y adecuación del cuadro de enfermedades profesionales regulado por el preconstitucional Real decreto 1995/1978, de 12 de mayo, el cual ha quedado obsoleto en la definición y regulación de las causas patológicas derivadas de enfermedades profesionales, ya que sólo prevé las enfermedades profesionales originadas por algunos agentes físicos y químicos, pero no las psicológicas, aunque puedan ser contraídas a consecuencia de las patologías derivadas de prácticos abusivos en el trabajo.

Por lo tanto, la salud mental de los trabajadores y la problemática que puede afectar a su bienestar psíquico se tienen que integrar en la promoción de la salud de los trabajadores, ya que el acoso moral en el trabajo todavía no se tiene lo bastante en cuenta en las evaluaciones de riesgos laborales ni es considerado, suficientemente, un factor de riesgo.

El aumento considerable de las bajas laborales por motivos psicológicos, derivadas de forma presunta del trabajo, que son consideradas bajas derivadas de enfermedad común y no de contingencia profesional, nos tiene que hacer ver la necesidad de que se estudie la conveniencia de analizar las causas de las enfermedades y de las bajas, con el fin de poder reconocer los riesgos psicosociales que comportan y considerar enfermedad profesional la patología derivada del acoso moral en el trabajo, entre otros.

Por eso, el Síndic insiste en continuar avanzando en la prevención integral de la salud en el trabajo, como derecho de todo ciudadano, y reducir las tasas de morbilidad y mortalidad en el trabajo.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1087/04	Denuncia de acoso moral en el trabajo

SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Queja 2734/03
Pago de cursos de formación ocupacional
Del informe recibido del Departamento de Trabajo se desprende que se han liquidado las deudas de formación ocupacional correspondientes a los años 2000, 2001 y 2002, y que únicamente quedan pendientes de pago los otorgados durante el año 2003 a una determinada entidad. Dado que se aceptaron nuestras sugerencias, comunicamos el cierre de nuestras actuaciones y sugerimos la agilización de las acciones de formación ocupacional otorgadas durante 2003 y pendientes de pago

8.2. SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES ESPECIALES

1. INTRODUCCIÓN

El motivo principal de las quejas es, en la mayoría de los casos, la escasa cuantía de las prestaciones económicas que reciben los ciudadanos de las pensiones de la seguridad social.

Como cada año, insistimos en una gestión notable de la entidad gestora del Instituto Nacional de la Seguridad Social, la cual, sin embargo, no puede obviar el descontento de los pensionistas con las pensiones mínimas, ni con respecto a la regulación de los derechos a las prestaciones y de las contingencias, con una normativa preconstitucional poco adecuada a la realidad social del momento y que no se aviene con los principios rectores de la política social y económica prevista en la Constitución Española.

A pesar de la retasación de las pensiones de la seguridad social prevista en el artículo 48 del texto refundido de la Ley de seguridad social (Real decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción aprobada por la Ley 24/1997, de 15 de junio, de consolidación y racionalización del sistema), para no perder su poder adquisitivo y en razón de los compromisos del gobierno para mejorar las cuantías de las pensiones mínimas por encima de la retasación general, se ha evidenciado el descontento de todos los pensionistas, en no resolverse, a nuestro entender, la suficiencia económica de la gente mayor prevista en el artículo 50 de la Constitución Española, mediante pensiones adecuadas y actualizadas periódicamente.

La mejora de las prestaciones del régimen especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos se ha reflejado, este año, en la ausencia de quejas de este colectivo, cuya problemática, por limitaciones en la acción protectora, había motivado al Síndic a recordar, en diversas ocasiones, la homogeneización de las prestaciones de los diferentes regímenes del sistema

de seguridad social y había sido objeto de múltiples quejas. Aunque la mayoría de las mejoras que afectan a las prestaciones del mencionado régimen especial no tienen carácter retroactivo, no hemos recibido, tampoco, quejas en este sentido.

La Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el 2005, fija los criterios de retasación de las pensiones, y el Real decreto 2350/2004, de 23 de diciembre, establece el límite mensual de las pensiones en 2.159,12 euros, o bien 30.227,68 euros, de máximo, en cómputo anual. Se fija, también, entre otras cosas, la cuantía de las pensiones no contributivas (jubilación e invalidez) en 4.043,03 euros anuales, las pensiones del extinguido seguro de vejez e invalidez (SOVI) en 4.384,94 euros, en cómputo anual y, finalmente, se fijan las pensiones mínimas de jubilación, invalidez y viudedad de los pensionistas mayores de 65 años en 6.141,94 euros el año, o bien 438,71/mes por catorce pagas.

Algunos de los perceptores de las mencionadas pensiones son los ciudadanos que presentan las quejas, en las cuales denuncian el aumento de los precios del gasóleo y de determinados productos y servicios, muy por encima del porcentaje del aumento de su pensión; jubilados anticipadamente que reclaman poder recuperar los coeficientes reductores perdidos con la anticipación de la jubilación; la denegación de complementos de mínimos para las pensiones, del complemento asistencial de la Generalitat; o bien, el cálculo de la base reguladora de las pensiones o la imposibilidad de cotización de las amas de casa.

La gestión de las pensiones contributivas de la seguridad social continúa atribuida a la entidad gestora del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por lo cual hemos tenido que coordinar nuestra actuación con el Defensor del Pueblo, con quién hemos colaborado.

Finalmente, hacemos referencia a la actuación del Síndic en relación con los beneficios e

indemnizaciones de los ciudadanos que sufrieron privación de libertad y recordamos el problema no resuelto de los ciudadanos que sufrieron un accidente, antes del año 1985, mientras cumplían el servicio militar, quienes no han podido acogerse a las prestaciones ni ingresar en el cuerpo de mutilados.

2. LAS ESCASAS PENSIONES DE VIUEDAD. VÍNCULO MATRIMONIAL Y AMAS DE CASA

La normativa de muerte y supervivencia continúa regulada por reglamentos preconstitucionales (Orden de 13 de febrero de 1967) y los requisitos para acceder en las pensiones, a pesar de haberse cambiado los últimos años, continúan siendo demasiados rigurosos, lo cual impide que todas las personas viudas puedan acceder a ellas. Se sigue exigiendo, sin embargo, el vínculo matrimonial, que continúa siendo un obstáculo para las uniones estables de hecho, las cuales no tienen derecho a la pensión de viudedad.

Si bien el Real decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, modificó el régimen jurídico e incrementó la base reguladora -que ha pasado de un porcentaje del 45% al 52% actual, y puede llegar al 70% en determinados supuestos-, entre otras modificaciones, como la no extinción de la pensión para contraer nuevo matrimonio, con determinadas limitaciones, hace falta continuar mejorando y aumentando el porcentaje de las prestaciones, para adecuarlas al artículo 41 de la Constitución Española, porque así lo reclaman y evidencian la mayoría de las quejas que ha recibido este año el Síndic.

La problemática principal ha sido motivada por las viudas que perciben pensiones del extinguido seguro de vejez e invalidez (SOVI), que solicitan que esta pensión pueda ser compatible con cualquier otra pensión del sistema de la seguridad social. También, la falta de equiparación de derechos con las parejas de hecho que enviudan ha representado un índice elevado de las quejas recibidas, así como también la problemática de la desprotección de las amas de casa,

que no han cotizado nunca o no lo han hecho de manera suficiente para acceder a una pensión propia y tienen que depender de la pensión del marido (véase queja número 4584/04).

El Síndic se ha preocupado del problema de las amas de casa sin ninguna protección, y ha tenido que informar este año a determinadas afectadas, sobre todo, del intento del gobierno del Estado de regular estas situaciones, en relación con aquello que previó la disposición adicional primera de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de seguridad social, con el fin de prever la inclusión en el régimen especial de autónomos de las mujeres que trabajan en el cuidado del propio hogar y no están amparadas por ninguna prestación contributiva de la seguridad social, lo cual, sin embargo, no prosperó ni ha sido viable.

Por lo tanto, mantener un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes es un mandato constitucional todavía de difícil ejecución real para todo el mundo. También se tiene que reconocer que el trabajo doméstico por cuenta propia, a tiempo parcial o exclusivo, continúa siendo un reto de los poderes públicos, como también lo es la protección de las personas que se dedican a este trabajo.

Así, como se ha indicado, en cumplimiento del mandato establecido por la disposición adicional primera de la Ley 24/1997, se elaboró y se presentó un estudio sobre la posible inclusión en el campo de aplicación del régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos de las personas que trabajan en el cuidado de la propia casa y que no están amparadas por otras prestaciones contributivas.

Según el mencionado estudio se analizó el concepto de nuestro sistema, que se fundamenta en la contribución, la proporcionalidad, la obligatoriedad y la profesionalidad, que condiciona la incorporación al sistema al ejercicio, de una actividad remunerada. En

este contexto, según el informe, salvo la desnaturalización total del actual sistema de seguridad social, la inclusión de los que trabajan en el cuidado de la propia casa requeriría trasladar las mencionadas características a la situación concreta de este colectivo.

Parece que la obligatoriedad del seguro no podría ser asumida por una parte importante del colectivo afectado. Si, al contrario, la afiliación se estableciera con carácter voluntario, se procuraría fundamentalmente una protección a las personas con más recursos económicos y, consecuentemente, menos necesitadas de protección.

Por todo eso, y sin perjuicio de las condiciones subjetivas de cada ama de casa, quienes podrán percibir la pensión contributiva a la que puedan tener derecho, en relación con su previa cotización, o bien la percepción de la pensión no contributiva, en caso de no haber cotizado lo suficiente en la seguridad social y no disponer de rentas económicas suficientes, no se prevé, por ahora, una posible cotización de las amas de casa en la seguridad social, así como tampoco una prestación especial para las amas de casa que no pudieron cotizar y que sólo podrán recibir, en caso de cumplir los requisitos, la pensión no contributiva de la seguridad social, o bien la correspondiente pensión de viudedad derivada del deceso de su cónyuge.

Por eso, el Síndic ha continuado denunciando esta problemática, ya que, si bien se ha corregido la discriminación que la mujer sufría en el acceso al trabajo, no se ha considerado todavía el trabajo de las amas de casa y su libertad de opción por el trabajo familiares y del hogar. Por eso tenemos que continuar pidiendo a los poderes públicos la máxima implicación en el despliegue de los artículos 35, 39, 40, 41 y 50 de la Constitución Española.

Por otra parte, la situación de las viudas con pensiones escasas ha sido denunciada por el Síndic en diversas ocasiones, sobre todo con motivo de las reducidas pensiones que perciben las personas que

cotizaron al seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI), agravadas por la incompatibilidad legal con cualquier otra pensión del sistema de la seguridad social, cómo ha sido el caso que planteaban las quejas presentadas por particulares, asociaciones y federaciones. El Síndic continuará denunciando este hecho, hasta que considere acomodadas estas pensiones al principio establecido en el artículo 50 de la Constitución Española, que obliga a los poderes públicos a garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, mediante pensiones adecuadas y actualizadas periódicamente (véase queja número 4372/04).

De lo contrario, en relación con este problema, el criterio del Gobierno del Estado ha sido finalmente hacer compatibles las pensiones SOVI con otros de los diversos regímenes de la seguridad social. Se tiene que modificar, sin embargo, la normativa vigente, y eso comporta el apoyo de otros grupos parlamentarios, que ya han manifestado su posición favorable a desterrar la mencionada incompatibilidad. Este año, en la disposición adicional cincuenta y nueve de la Ley de presupuestos generales del Estado para el 2005, el Gobierno se ha comprometido a adoptar las medidas oportunas para flexibilizar, dentro del marco que legalmente se establezca, el régimen de incompatibilidad a que están sujetas las mencionadas pensiones, que permitirá hacerlo compatible con las pensiones de viudedad de cualquiera de los regímenes del actual sistema de seguridad social.

Sin embargo, el Síndic continuará reiterando y sugiriendo al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del Defensor del Pueblo, la modificación de la normativa para corregir esta situación, y hasta que no se haya cambiado, el Síndic velará para que no se estropeen los derechos de la gente mayor y, especialmente, de las viudas y perceptoras de pensiones SOVI.

De lo contrario, con respecto a las viudas que no tenían vínculo matrimonial con el causante, quienesno

pueden ser beneficiarias de determinadas prestaciones sociales, el Síndic también se ha preocupado, sobradamente, para mejorar esta situación, expuesta también en algunas quejas.

Diversas han sido las actuaciones del Síndic sobre el reconocimiento de determinados efectos jurídicos a las uniones de hecho heterosexuales, con el fin de otorgarles un estatuto jurídico similar al de los cónyuges, siempre que mantuvieran una relación de afectividad análoga a la del matrimonio.

No obstante, la pareja de hecho no matrimonial entre un hombre y una mujer, en cuanto a los efectos personales y patrimoniales, según la ley no se considera una situación equivalente al matrimonio y, por lo tanto, no se pueden aplicar automáticamente, por ahora, las normas que regulan las relaciones entre cónyuges. No hay ninguna regulación legal al respecto, y los efectos jurídicos serán los que convengan las partes, sujetas a la legislación vigente en cada momento.

En Catalunya, la Ley 10/1998, de 15 de julio, de uniones estables de pareja, reguló otras formas de convivencia extramatrimoniales, pero ajustando las consecuencias de la mencionada regulación al marco competencial autonómico, excluyendo, por lo tanto, las cuestiones relativas al derecho penal, laboral y de la seguridad social.

Con respecto a los efectos a terceros, y como ya se ha indicado, desde el año 1992, de acuerdo con una sentencia del Tribunal Constitucional, se equiparó cónyuge a "convivencia estable" para el caso de subrogarse en los derechos y obligaciones derivadas de los contratos de arrendamiento, y se declaró inconstitucional el artículo 58 de la Ley de arrendamientos urbanos (LAU), ya que los poderes públicos están obligados a proteger a la familia, con independencia, en este caso, del vínculo matrimonial; y siendo la finalidad de la ley la continuidad en el uso de la vivienda familiar, no se podía justificar la desigualdad de trato que derivaba del artículo 58 de la

LAU, posteriormente modificado y ahora ya regulado con respecto a subrogación extramatrimonial.

No obstante, el Síndic, en diferentes informes al Parlamento de Catalunya y en recomendaciones al antiguo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, había subrayado y reiterado la necesidad de regular los efectos de las uniones de hecho, lo cual todavía no se ha resuelto. Hay que añadir, sin embargo, que existen otras situaciones de parejas de hecho, las homosexuales, que tendrán que ser objeto de medidas de protección.

El Síndic, por otra parte, había recomendado diversas correcciones de la normativa vigente sobre los requisitos que se exigen para acceder a la pensión y sobre la necesidad de una pensión no contributiva de viudedad, ya que hay personas que enviudan y no tienen derecho a pensión. Aunque esta última pensión no se ha regulado, se han adoptado a nivel de la acción social -competencia de la Generalitat y, concretamente, en la renta mínima de inserción- las medidas de protección necesarias para las familias monoparentales sin recursos económicos suficientes.

Vista la problemática reflejada en las diferentes quejas, el Síndic entendió que eso afectaba a un ámbito de la actividad pública competencia de la Administración del Estado y, por tanto, las envió al Defensor del Pueblo, quién decidirá si es procedente una intervención. Al mismo tiempo le hemos reiterado que continúe velando por los derechos de las viudas, la revisión de las pensiones y el régimen jurídico de su contabilidad.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1649/04	Parejas de hecho sin derecho a pensión de viudedad
4372/04	Las escasas pensiones del SOVI y la incompatibilidad con otras pensiones
4584/04	Problemática de las personas viudas

3. LAS DIFICULTADES EN EL ACCESO A LAS PRESTACIONES

Los promotores de diferentes quejas han expuesto las dificultades que tienen para liberarse de la penalización de los coeficientes reductores de sus pensiones, con motivo de haberse jubilado anticipadamente a los sesenta años. La pensión reducida, por año anticipado a los sesenta y cinco, es inamovible y, a pesar de poder suspenderla y volver a cotizar, la base reguladora continúa siendo la misma. A pesar de no observar ninguna irregularidad de la entidad gestora del INSS, el problema de las personas que han cotizado más de 35 años de su vida laboral y ven reducida su pensión queda pendiente de resolver. No obstante, desde los Pactos de Toledo de 1997 se han ido rebajando los coeficientes reductores desde el ocho por ciento al seis por ciento. Por todo eso, y sin perjuicio de seguir reiterando a los poderes públicos las quejas que continuamos recibiendo, informamos a los interesados de las actuaciones del Síndic y del Defensor del Pueblo, al cual se enviaron las quejas, en razón de competencia (véase queja número 3221/04).

Otro problema reiterado en muchas quejas es el de los complementos por mínimos de las pensiones, así como también de los complementos asistenciales de las comunidades autónomas, sólo para las viudas en el caso de Catalunya.

El reconocimiento de los mencionados complementos para las pensiones inferiores a la mínima en el sistema de la seguridad social se otorga a los pensionistas que no perciben ingresos de capital o trabajo o que, percibiéndolos, no son de importe superior a una determinada cantidad, que este año se ha fijado en 6.122,53 euros el año, o en 7.142 euros en el caso de complemento por cónyuge a cargo. Los pensionistas con complementos por mínimos están obligados a presentar, antes del 1 de marzo del año siguiente, una declaración que exprese la cuantía de las rentas. En caso de incumplir esta obligación tienen que devolver las cantidades percibidas indebidamente, las cuales han sido verificadas por el cruce con la Administración

tributaria. En la mayoría de los casos derivados de las quejas no hemos observado irregularidad en los mecanismos previstos para el control y el reintegro de las prestaciones, y así hemos informado a los afectados (véase queja número 0539/04).

Otras quejas exponen el problema relativo a la concesión de ayudas de la Generalitat, complementarias a las pensiones de viudedad, y no haberse concedido ayudas para las pensiones de jubilación de las personas solteras.

Ciertamente, el Gobierno de Catalunya, como otros gobiernos de diferentes comunidades autónomas, invocando sus competencias en materia de asistencia social, determinó unas ayudas para las personas que perciben una pensión de viudedad del sistema de la seguridad social y que no tienen rentas de trabajo activo, ni tampoco las que perciben rentas superiores a una determinada cantidad.

La cuantía de la ayuda, hoy revisada, era de 300 euros anuales para las personas beneficiarias, siempre que la suma de sus ingresos anuales hubiera sido igual o inferior a una determinada cantidad.

Por lo tanto, el Gobierno consideró beneficiar, de forma prioritaria, a las personas que percibían una única pensión de viudedad, que dependían de ellas mismas y con escasos recursos económicos.

La mencionada ayuda ha sido ratificada y confirmada por el nuevo Gobierno de la Generalitat, que lo ha renovado, y entendemos que eso no significa discriminar a otros colectivos de personas que, cómo era el caso de los interesados, perciben una pensión de jubilación del régimen general, para la cual se pueden conseguir mejoras, ya sea a través del mismo sistema contributivo de seguridad social del Estado, a través del complemento por mínimos -como el que percibían de su pensión contributiva de jubilación- o también, en un futuro, del Gobierno de la Generalitat, a través del sistema de asistencia social, cuándo se considere oportuno, teniendo en cuenta el interés

general y el de estos otros colectivos de pensionistas que perciben una pensión de jubilación o de invalidez muy escasa y que no se adecua a la suficiencia económica durante la tercera edad.

No obstante, de la actuación de la Administración catalana no se desprendía ninguna irregularidad que pudiera motivar la prosecución de los expedientes, por lo cual dimos por acabadas nuestras actuaciones en este sentido, sin perjuicio de las actuaciones que hagamos a nivel de servicios sociales, que pueden seguirse en el correspondiente epígrafe.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
0539/04	Denegación de complementos por mínimos de las pensiones y devolución
3221/04	Coeficientes reductores de la jubilación anticipada

4. PENSIONES ESPECIALES DE AMNISTÍA

Este año hemos continuado recibiendo quejas por el problema de los ciudadanos de Catalunya que sufrieron prisión a consecuencia de la guerra 1936-1939 y no pudieron acogerse a los beneficios que otorgaba la disposición adicional 18ª de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado, con motivo de no cumplir los requisitos establecidos. Algunos afectados tampoco han podido acogerse en al Decreto del gobierno catalán, 288/2000, de 31 de agosto, por el cual se establecen los requisitos para regular las indemnizaciones de las personas incluidas en los supuestos previstos a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía.

Ciertamente, la mayoría de afectados que se quejan porque se les ha denegado la indemnización, no han podido probar la privación de libertad y estancia en campos de concentración o batallones disciplinarios, a pesar de admitirse cualquier prueba admitida en derecho. A pesar de no apreciar ninguna irregularidad en este caso, la intervención del Síndic fue para agilizar el plazo de las resoluciones, visto el silencio de la Administración.

De lo contrario, a pesar de haberse ampliado el plazo de presentación de solicitudes y de resolución de los procedimientos con la Ley catalana 16/2001, de 29 de noviembre, que abre un nuevo plazo de seis meses desde su publicación para presentar solicitudes, otros afectados no han podido acceder a las indemnizaciones por haberlas solicitado extemporaneamente.

Comoquiera que la problemática expuesta por los interesados podía afectar a otros ciudadanos que, por

diversos motivos, todavía no hayan hecho la solicitud correspondiente o bien, no se ha admitido por extemporanea, el Síndic ha recomendado recientemente al Departamento de la Presidencia, vista la imprescriptibilidad de los derechos pasivos y, además, tratándose de beneficios derivados de amnistía, que estudie modificar la normativa mencionada en el sentido de suprimir la prescripción de los derechos de los posibles beneficiarios y reabrir los plazos de presentación de solicitudes.

Haría falta, pues, que se abriera un nuevo plazo de solicitudes de los beneficios establecidos en la mencionada normativa, que se consideraran válidas, de oficio o a instancia de parte, las solicitudes extemporaneas, resueltas o no por el Departamento de la Presidencia y se fijara el efecto económico de los derechos que se pudieran derivar para todos los afectados que no han podido solicitarla o que no la han visto admitida. Esta recomendación queda en estudio, dado que fue dirigida por el Síndic al Departamento mencionado el mes de diciembre pasado.

Finalmente, hemos recibido quejas de diversos afectados, y también de asociaciones, los cuales ya han percibido la indemnización por haber sufrido privación de libertad, pero que tienen que pagar a la Administración tributaria una parte de lo que han recibido, ya que la mencionada indemnización está sujeta al impuesto sobre la renta de las personas físicas.

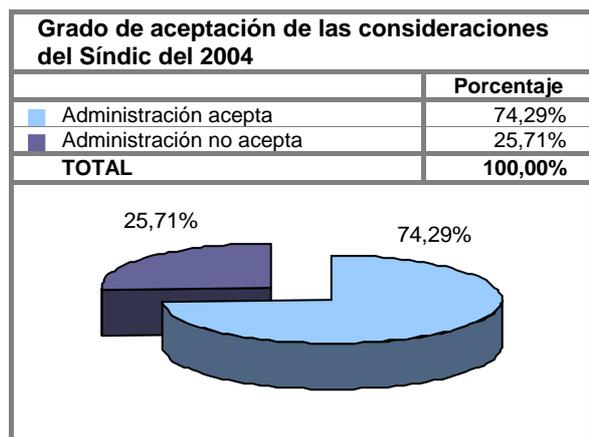
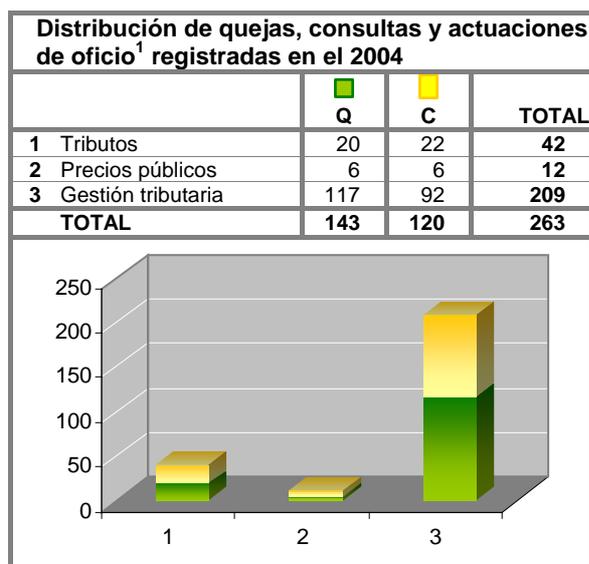
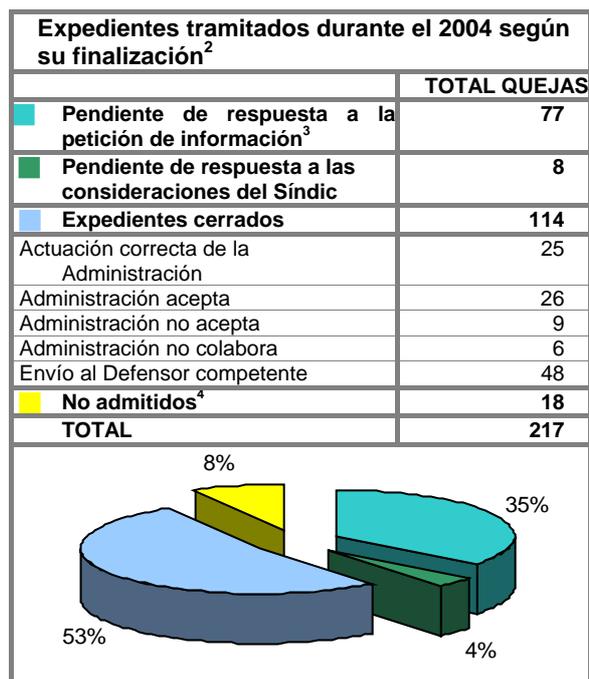
Este problema ha motivado al Síndic a iniciar una actuación de oficio, en la cual se recomienda al Defensor del Pueblo que inste al Ministerio de Hacienda en que la mencionada indemnización esté exenta del impuesto sobre la renta, cómo lo serían las indemnizaciones otorgadas por el Estado con la Ley 4/1990. Actualmente el Defensor del Pueblo tiene en estudio la mencionada recomendación.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
4575/04	Actuación de oficio para eximir a las indemnizaciones por tiempo de privación de libertad del impuesto de la declaración de la renta.
R 4	Recomendación al Departamento de la Presidencia para reabrir el plazo de solicitudes de las indemnizaciones por tiempo de prisión

9. TRIBUTARIO

1. Introducción
2. La fiscalidad de los residuos sólidos urbanos
3. Vigencia actual del Impuesto sobre sucesiones y donaciones
4. El recargo sobre el Impuesto de bienes inmuebles, una de las formas de financiación de la Entidad Metropolitana del Transporte, cuestionado por los ciudadanos



1. Véase las definiciones correspondientes en la página 243.

2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya sea por parte de la Administración o del propio promotor.

4. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.

1. INTRODUCCIÓN

En el área tributaria analizamos la actividad de la Administración autonómica y de los entes locales de Catalunya con respecto a las normas fiscales que aprueban dentro de los respectivos ámbitos competenciales y su aplicación en lo que denominamos la gestión tributaria en sentido amplio, que comprende las fases de la liquidación, la recaudación y la inspección y la revisión de la actividad administrativa tributaria.

Con respecto a la tipología de quejas que se han presentado en el área tributaria en el transcurso del año 2004, destacamos aquéllas con las cuales los ciudadanos nos han expuesto su disconformidad con la tasa o precio público por recogida de residuos sólidos urbanos, tributo que un gran número de ayuntamientos de Catalunya introdujeron en las ordenanzas fiscales para el ejercicio fiscal de 2004.

El hecho de que desde el final del mes de junio de 2004 constatáramos que nos llegaban un número considerable de quejas relativas a estas exacciones fiscales motivó que, una vez efectuado el primer análisis de la cuestión, optáramos por solicitar a las administraciones afectadas información con respecto a la aprobación de las correspondientes ordenanzas fiscales y también para que se nos facilitaran los preceptivos estudios económicos y financieros a partir de los cuales cada Administración podría calcular el coste del servicio, que es un elemento esencial para garantizar la legalidad de las cuotas tributarias que los sujetos pasivos tienen que abonar.

Con relación a las cuotas a pagar, constatamos que la disparidad era más que evidente, según el municipio donde se residía, pero hasta ahora no hemos podido convenir que estas diferencias tengan ninguna justificación legal y económica que las avale.

En el momento de cerrar la redacción del presente Informe señalamos que hemos recibido respuestas de algunas de estas administraciones, las cuales, sin

embargo, se han limitado a una respuesta estrictamente formal a un asunto que presenta una diversidad de problemáticas medioambientales, legales y económicas, que tarde o temprano el conjunto de administraciones implicadas -Generalitat de Catalunya, Entidad Metropolitana de Medio Ambiente y los ayuntamientos- se tendrán que replantear y que ni mucho menos es un asunto satisfactoriamente resuelto.

La otra cuestión a la cual dedicamos un apartado específico es la relacionada con la vigencia de la normativa que actualmente regula el Impuesto sobre sucesiones y donaciones. En el Informe correspondiente al año 2003 ya hicimos una breve mención. En el actual lo destacamos nuevamente, no tanto por el número de quejas que los ciudadanos nos han presentado, sino porque, por una parte, tenemos el convencimiento que hace falta un replanteamiento en profundidad de los textos legales que regulan este tributo, y, de la otra, porque es una manifestación más de la necesidad de revisar el actual sistema de ingresos de la Generalitat de Catalunya, con respecto a los impuestos cedidos, y en último término, lo que es el núcleo fundamental de la cuestión, la financiación autonómica.

Finalmente, damos cuenta de una tipología de quejas cuyo contenido se reproduce un año y otro. Una parte de los ciudadanos de municipios del área metropolitana de Barcelona manifiestan su disconformidad con respecto al recargo sobre el Impuesto de bienes inmuebles de la Entidad Metropolitana del Transporte. Esta figura impositiva ha sido objeto de controversia desde que la mencionada entidad aprobó la primera ordenanza fiscal que regulaba el recargo, el año 1992, y la última modificación es de 31 de diciembre de 2003.

2. LA FISCALIDAD DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

2.1. Normativa autonómica y local para la financiación de la recogida, deposición, valoración y tratamiento de los residuos sólidos urbanos

En las últimas décadas, los residuos en general y en particular los urbanos, con un aumento tan visible en peso como en toxicidad, se han convertido en un problema, y aunque cada vez se tiende más a la reducción, recuperación y reciclaje, todavía dominan los tratamientos finalistas (vertedores e incineradores).

Actualmente generar residuos equivale a trasladar problemas ecológicos y sanitarios a la sociedad. Desde la perspectiva fiscal las administraciones tienden a canalizar el coste de todo el proceso de tratamiento de estos residuos, con la imposición de un abanico de cánones, impuestos, tasas y precios públicos, entre otras figuras fiscales o extrafiscales. Concretamente, el año 2004 se han puesto de manifiesto las discrepancias de una parte de los ciudadanos en relación con la creación o las modificaciones, según el caso, de las ordenanzas municipales que regulan las tasas o los precios públicos por recogida de residuos sólidos en muchos ayuntamientos de toda Catalunya.

Las quejas recibidas por el Síndic de Greuges se refieren básicamente a los ayuntamientos, pero hay que dejar constancia que el problema no empieza ni acaba aquí, sino que son el conjunto de las administraciones catalanas -autonómica, supramunicipal y municipales- las que han intervenido en un proceso normativo referido a la imposición medioambiental sobre estos residuos, ya desde los inicios de la década de los años noventa, y que en fechas más próximas se sitúa entre mediados y final del año 2003.

Como este asunto comprende aspectos medioambientales y fiscales bastante complejos, en

este Informe nos referimos a alguno de los aspectos más significativos de la cuestión.

2.2. Fiscalidad autonómica a nivel de los residuos sólidos urbanos

El año 2003 el Parlamento de Catalunya aprobó simultáneamente la Ley 15/2003, de 13 de junio, de modificación de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, y la Ley 16/2003, de 13 de junio, de financiación de las infraestructuras de tratamiento de residuos y del canon sobre la deposición de residuos.

Una de las razones que hicieron que el legislador abordara este problema fue que en Catalunya se generaron en el año 2002 3.713 millones de toneladas de residuos domésticos, y solamente se recogió selectivamente un 20% -74.428 toneladas. El objeto legislativo fue, en consecuencia, el reciclaje y la valoración.

El canon es un instrumento utilizado para regular una actividad "agresora" sobre el medio. En este sentido, la Recomendación 75/436/CEE, de 2 de marzo de 1975, establece que "el canon tiene por objeto incitar al responsable de la contaminación a adoptar, por iniciativa propia, con el coste menor posible, las medidas necesarias para reducir la contaminación que ocasione". El canon se tiene que fijar en función del nivel de contaminación emitida, según el procedimiento administrativo adecuado. Hay que destacar que jurídicamente el canon no tiene un perfil definido, con un contenido que sea propio. En el ordenamiento tributario no encontramos ningún tipo de referencia. Desconocemos qué motivó al legislador de la Ley 16/2003 a utilizar este *nomen iuris*. Quizás respondía a una cierta inercia legisladora, utilizando una terminología bastante habitual en la normativa europea, pero sin translación a una categoría tributaria específica y concreta. Sin embargo, el artículo 9 de la Ley 16/2003 dice que el canon se tiene que entender como un impuesto ecológico que se afecta o destina en el Fondo de Gestión de Residuos. Por lo tanto

estamos ante una exacción coactiva, la cual, según nuestra opinión, es problemática en el momento de encontrar la necesaria vinculación con el principio de capacidad contributiva.

Otro elemento que se tiene que destacar de esta norma son los sujetos pasivos. El artículo 12 de la Ley 16/2003 considera sujetos pasivos, en concepto de contribuyentes, los entes locales titulares del servicio de gestión de residuos municipales, y también los entes que tengan esta competencia delegada, de acuerdo con la normativas del régimen local, con independencia de la modalidad de gestión del servicio por el cual la Administración haya optado. En definitiva, el sujeto pasivo sobre el cual recae la carga tributaria es una Administración pública y, en consecuencia, a las administraciones se les imputa una capacidad contributiva que entendemos de discutible legalidad, ya que los entes locales pueden ser considerados "poseedores": se hacen cargo de los residuos, pero no son los generadores, y eso nos hace reflexionar con respecto a la finalidad de este canon, ya que, si teóricamente se considera un instrumento de política medioambiental, nos plantea la cuestión del sentido jurídico y político que puede tener que la referida imposición se haga recaer sobre otra Administración. En este mismo sentido hace falta tener en cuenta, además, que el rendimiento del canon en cuestión devuelve a los entes locales, mediante el fondo de gestión de residuos, porque las entidades locales, por definición legal, son los únicos beneficiarios del fondo mencionado.

Esta Institución considera que los instrumentos fiscales no son la mejor forma de relación entre administraciones y que el marco de colaboración entre administraciones para desarrollar políticas públicas no tendría que ser el impositivo.

Finalmente, hay que indicar que el hecho de que los entes locales paguen a la Generalitat este canon puede llegar a condicionar su misma política fiscal y presupuestaria para compensar el coste del impuesto autonómico, ya que, si bien teóricamente los entes

locales son los beneficiarios de los fondos donde se ingresa la recaudación de este canon, no se puede garantizar que toda la cantidad exigida mediante este impuesto sea reembolsada por vía del reintegro a los mismos entes locales.

Este tipo de fiscalidad puede obligar a que los sujetos pasivos del canon incrementen la presión fiscal que se ejerce sobre los ciudadanos y que se incrementen las tasas municipales para compensar el coste del impuesto autonómico. De hecho, creemos que ya tenemos los primeros resultados de este "efecto cascada", vistas las ordenanzas fiscales que en materia de residuos sólidos urbanos aprobaron los ayuntamientos para el año 2004, aspecto al cual nos referiremos más adelante.

2.3. Fiscalidad supramunicipal y municipal en la gestión de los residuos sólidos

El canon anteriormente examinado no grava a la totalidad de los entes locales de Catalunya, ya que la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y de los Tratamiento de Residuos (o Entidad del Medio Ambiente) tiene atribuidas las funciones de gestión de los residuos de los municipios que integran el área metropolitana de Barcelona.

Una de las fuentes de financiación con que cuenta el Área para la gestión de los residuos son las denominadas tasas metropolitanas de tratamiento y deposición de residuos municipales, que fueron aprobadas con una nueva redacción para el ejercicio fiscal 2004.

Concretamente la mencionada entidad aprobó dos tasas:

La tasa por el servicio de gestión de residuos municipales generados en domicilios particulares y la tasa por el servicio de gestión de residuos municipales o asimilables a los municipales no generados en domicilios particulares.

La Entidad Metropolitana justifica la existencia de estas tasas porque presta el servicio de coordinación y asistencia de la recogida selectiva y de vertederos de los municipios y el almacenaje, el tratamiento, el reciclaje, la valoración y la deposición de estos residuos municipales, y en todos los supuestos se hace noticia expresa que estas tareas y la imposición de las tasas en cuestión se fundamentan en aquello que establece la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, con las modificaciones introducidas por la Ley 15/2003, de 13 de junio.

Estas tasas se recaudan mayoritariamente mediante la factura del agua. Este sistema de cobro, que ya era el utilizado para cobrar la tasa anterior, denominada tasa ambiental metropolitana de gestión de residuos municipales (TANGREM), garantiza unos altos niveles de recaudación en periodo voluntario (véase queja 2586/04).

Finalmente, para el año 2004 un número considerable de ayuntamientos aprobaron ordenanzas fiscales que adecúan o regulan de nuevo la antigua tasa por recogida de basureros y que ahora se denomina, con carácter bastante generalizado, "tasa por recogida de residuos sólidos urbanos" (véase quejas números 2378/04, 3448/04, 2568/04, 4466/04, 4574/04).

Apuntamos asimismo que el Ayuntamiento de Barcelona es la única Administración local de la cual tenemos constancia en las presentes fechas que ha optado por la figura del precio público y no de la tasa (véase quejas 2498/04, 3068/04, 3354/04, 3409/04, 3410/04).

Dado que en el transcurso del segundo semestre de 2004 se han presentado quejas en relación con este precio público, esta Institución inició gestiones ante el Ayuntamiento de Barcelona. Le solicitó un informe sobre las motivaciones jurídicas y de oportunidad que habían motivado que se adoptara una regulación que añade un punto más de polémica en todo el proceso de financiación de la recogida de residuos sólidos.

Hemos recibido un informe que entendemos que no responde a todas las cuestiones que planteamos y, en consecuencia, tendremos que iniciar nuevas gestiones ante del mencionado ayuntamiento.

Volviendo a la tasa municipal por recogida de residuos sólidos urbanos, remarcamos las cuestiones que despiertan el desacuerdo de los ciudadanos:

En primer lugar, la escasa información que las administraciones han facilitado cuando se han aprobado estas modificaciones normativas (entre mediados y final del año 2003).

En segundo lugar, la disparidad de criterios adoptados por las administraciones municipales para cuantificar la cuota tributaria, lo cual en un primer análisis se traduce en el hecho que por la prestación de servicios similares las cuantías a satisfacer son sustancialmente diferentes según el lugar donde se reside.

Con respecto a las quejas, esta Institución solicitó a los ayuntamientos afectados un informe en que se detallaran los aspectos ambientales, técnicos y fiscales de estas ordenanzas y de forma específica la preceptiva memoria económico-financiera. En el momento de redactar el presente Informe, hemos recibido algunas respuestas, si bien estamos pendientes del criterio de una gran parte de ayuntamientos.

En todo caso, para efectuar un pronunciamiento definitivo, esta Institución debe tener datos más concretos, y por este motivo se hace imprescindible una mayor colaboración de los ayuntamientos, de manera que nos sea enviada la información solicitada de la forma más completa y con total transparencia en la exposición.

En el presente Informe no desarrollaremos de forma extensa cuestiones relativas a la función económica y social, la naturaleza legal y la actual regulación de estas tasas, porque en todo caso entendemos que, para garantizar el principio de legalidad, es necesaria

una regulación más precisa de las tasas locales, y no se tiene que entender como una vulneración del principio de autonomía local que el poder legislativo competente diferencie diversos tipos de tasas.

Si se regulaba más exhaustivamente esta figura jurídica, con la ley correspondiente, tendríamos un instrumento normativo para satisfacer las legítimas aspiraciones de certeza, objetividad, generalidad, igualdad y no arbitrariedad, ya que, vista la disparidad con qué se regula mediante el reglamento y/o ordenanzas locales- queda en entredicho cuál tiene que ser la cuantía de las tasas.

No podemos ser concluyentes en este asunto, ya que estamos ante un proceso dinámico y en estudio, como ya hemos indicado. En cualquier caso, sin embargo, las administraciones que intervienen en la recogida, deposición, valoración y tratamiento de estos residuos tendrían que coordinar sus competencias y revisar las normas que han aprobado, ya que la primera conclusión que se puede extraer es que esta profusión normativa, y en especial la manera cómo se ha llevado a cabo, ha ocasionado el desconcierto y el justificado desconocimiento de los ciudadanos, que se consideran auténticamente "maltratados" [paralpor](#) las diferentes administraciones, que no han hecho el buen uso que hace falta esperar en sus competencias normativas.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
2498/04	Disconformidad con el precio público por recogida de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Barcelona
4281/04	Disconformidad con la tasa por recogida de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Sabadell
2586/04	Disconformidad con la tasa de tratamiento y deposición de residuos sólidos municipales de la Entidad Metropolitana del Medio Ambiente

3. IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

3.1. Vigencia actual del impuesto sobre sucesiones y donaciones

Las razones económicas que justifican y explican estos tributos en los sistemas fiscales contemporáneos son de difícil justificación: no es fácil, y quizás por esta dificultad el legislador moderno se ha visto en la necesidad de crear e inventar una compleja articulación conceptual para sostener la justificación legal de estos tributos.

Es un tributo que dejó de estar adscrito a los impuestos indirectos para formar parte de los llamados directos, sobre los cuales teóricamente recae la responsabilidad de dotar el sistema tributario de los principios de justicia y equidad, en los términos constitucionalmente establecidos; posteriormente veremos si el impuesto en cuestión cubre estas expectativas y se adecua a los principios constitucionales.

Un aspecto que resulta especialmente importante para valorar la conveniencia de mantener este impuesto en los términos actuales es el relacionado con su volumen de recaudación, y hace falta tenerlo en cuenta para ver si responde a las expectativas que lo mantienen como uno de los impuestos directos que sobre el papel contribuyen a la redistribución de la riqueza, según indica la Exposición de motivos de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, que lo regula.

En este sentido debemos tener en cuenta, que según los datos facilitados por el OCDE correspondientes a los ejercicios fiscales 1999-2000, en los países que en aquel momento integraban la Unión Europea, la recaudación del Impuesto sobre sucesiones y donaciones en relación con el producto interior bruto (PIB) oscila entre el 0,20% y el 0,05%.

Con respecto a Catalunya, de acuerdo con los datos publicados por el Departamento de Economía y

Finanzas, actualizados a octubre de 2004, la recaudación de este impuesto había experimentado un incremento con respecto a ejercicios anteriores; sin embargo, tal como indica el mismo Departamento, con motivo de "la acumulación en este periodo de algunas herencias importantes hay factores como las actualizaciones catastrales". Estos aspectos, según nuestro parecer, son coyunturales y responden a la capacidad redistributiva deseable en un tributo.

3.2. Regulación del impuesto y previsiones de modificación

El Impuesto sobre sucesiones y donaciones es un tributo estatal, el rendimiento del cual está cedido a la Generalitat desde el año 1981 (Ley 41/1981, de 28 de octubre, reguladora de la cesión de tributos a la Generalitat de Catalunya, derogada por la Ley 31/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalitat, y finalmente por la Ley 17/2002, de 1 de julio, de régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalitat).

Esta normativa, ya en su origen y en las sucesivas modificaciones que ha experimentado, ha sido siempre el resultado de la legislación estatal en materia de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, entre las cuales hoy todavía se encuentra Catalunya. No se puede hacer mención de estas normas de cesión de tributos sin citar la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA). La primera fue la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, cuya última modificación se llevó a cabo mediante la Ley orgánica 7/2001, de 27 de diciembre. Por otra parte, hay que tener en cuenta también los acuerdos de financiación autonómica del año 2001, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema fiscal de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora del fondo de compensación, y la Ley

orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, que reformó diversos artículos de la LOFCA.

Con respecto a algunos aspectos más concretos de la regulación de este impuesto, destacamos los siguientes.

La actual normativa del impuesto contraviene en algunos artículos el principio de certeza, el cual es fundamental y básico para alcanzar un sistema tributario racional, de manera que pueda ser entendido por los ciudadanos.

La redacción de sus preceptos resulta especialmente compleja, básicamente con respecto al cálculo de la base imponible, vinculada al concepto de "valor real" de los bienes y derechos transmitidos o dados, concepto de "valor real" que en el texto de la ley ni se define ni se indica cómo tiene que ser calculado, lo que origina que se quede en manos de la Administración tributaria concretar un elemento esencial del impuesto, como es la base imponible, y eso implica además, una vulneración del principio de reserva de ley.

En la redacción de la Ley del impuesto se han creado unas presunciones y ficciones legales, que topan con otro principio básico como es el derecho a la prueba (véase queja número 1020/04 y las consideraciones que en relación con el menaje doméstico hizo esta Institución al Departamento de Economía y Finanzas).

Para abordar una reforma del mencionado impuesto que justifique con suficiencia su futura pervivencia no se puede obviar al conjunto de impuestos que con anterioridad al hecho sucesorio ya han incidido sobre los bienes y derechos que se transmiten y los impuestos que lo hacen con posterioridad.

Hay que tener en cuenta que la carga tributaria se convierte en muy gravosa, dado que las rentas del patrimonio y el mismo patrimonio de que es objeto de este impuesto ya han sido grabados anteriormente por el Impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio (el

cual ya ha pagado anteriormente el causante del impuesto sobre sucesiones), y posteriormente el beneficiario también tributaría por estos conceptos tributarios; si, además, adquiere bienes inmuebles, tendrá que tributar por el impuesto de bienes inmuebles y, si ocurre, por el Impuesto sobre el incremento de valores de los terrenos, entre otros, y, en según qué supuestos, también por el Impuesto sobre actividades económicas.

Finalmente nos referiremos que, en la disposición final tercera de la Ley 7/2004, de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas, se hace mención que en el plazo de seis meses, a contar desde la entrada en vigor de la citada ley, el Gobierno de la Generalitat presentará al Parlamento un proyecto de ley que regule el impuesto sobre sucesiones y donaciones, con el límites de las competencias que actualmente todavía determinan la LOFCA y la Ley estatal 21/2001, de 27 de diciembre, por la cual se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.

Habrá que ver dentro de este marco normativo qué propuesta formula el ejecutivo y, posteriormente, cómo se tramita este proyecto en el Parlamento, para que, cuando menos, en la primera fase se puedan resolver algunos de los asuntos polémicos de la actual redacción legislativa que regulará este impuesto.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1020/04	Propuesta de modificaciones de determinados aspectos del impuesto sobre sucesiones y donaciones
R	

4. EL RECARGO SOBRE EL IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES, UNA DE LAS FORMAS DE FINANCIACIÓN DE LA ENTIDAD METROPOLITANA DEL TRANSPORTE, CUESTIONADO POR LOS CIUDADANOS

El reto que comporta gestionar la movilidad metropolitana, desde el aspecto económico, ambiental y social ha contribuido a situarla entre las prioridades de las administraciones públicas. Cuando se planteó esta nueva realidad social también se constató la falta de ámbitos institucionales adecuados para la gestión y la planificación del sistema de transporte en el ámbito metropolitano, y la conveniencia o necesidad de crear unas estructuras técnicas y políticas específicas.

La importancia en la Europa ampliada de las llamadas áreas metropolitanas es indiscutible. En la actual realidad europea se pueden contabilizar más de cien áreas metropolitanas, con una población de más de 500.000 habitantes, en las cuales se concentra aproximadamente el 60% de la población total. Estos datos dan una idea de la importancia que adquieren las estructuras políticas y administrativas que gestionan las competencias metropolitanas, entre las cuales se encuentran los servicios de transporte públicos metropolitanos.

Los recursos financieros disponibles para que estas estructuras supramunicipales puedan ser eficaces en relación con la gestión de sus competencias abarcan en la mayoría de casos ingresos estatales, subvenciones, impuestos, tarifas locales, afianzamiento público o privado.

El sistema de financiación de la estructura política y administrativa que actualmente gestiona en nuestro país el sistema metropolitano del transporte no se aparta del tipo de financiación por el cual han optado las respectivas áreas metropolitanas de otros países europeos.

La obtención de estos recursos, mediante subvenciones públicas, régimen habitual en el Estado español, en Italia y en el Reino Unido, implica una subordinación a las coyunturas políticas y presupuestarias, y por este motivo se opta por mecanismos de financiación que permiten una mayor autonomía financiera, cuyo origen se sitúa

mayoritariamente en los ámbitos inmobiliario, laboral y automovilístico.

Los fondos de origen inmobiliario se basan en la correlación entre la presencia de las infraestructuras del transporte colectivo y el valor de los bienes inmuebles.

La Entidad Metropolitana del Transporte, de acuerdo con aquello que prevé la legislación estatal con respecto a los recursos financieros de las áreas metropolitanas y, con carácter más específico en la Ley del Parlamento 7/1987, de 4 de abril, aprobó la Ordenanza fiscal que regula el recargo sobre el Impuesto de bienes inmuebles. La controversia con respecto a la legalidad de este fondo de financiación motivó que la jurisdicción contenciosa administrativa se pronunciara favorablemente.

Aceptada la corrección legal de la mencionada exacción y teniendo en cuenta que en otros países europeos se utilizan fondos de financiación similares, la pregunta inmediata que nos hemos formulado es: ¿por qué después de más de doce años de vigencia de este recurso los ciudadanos continúan manifestando su desacuerdo, incluso el desconcierto por el hecho que, para acreditar determinados derechos derivados de la propiedad de un bien inmueble, tienen que pagar un "recargo", con lo que una Administración, que no es el titular del IBI, obtiene unos recursos para financiar unos transportes públicos de los cuales en algunos supuestos ni pueden hacer uso, prácticamente inexistentes como son (véase quejas números 0483/04, 2333/04, 2578/04).

Una vez más, quizás, tendremos que convenir que la normativa fiscal continúa redactándose de una forma críptica y que las administraciones no prestan los servicios de información y de asistencia a los contribuyentes, en la forma y con la intensidad suficiente, de manera que se generan unas situaciones reales de incomunicación entre los administrados y las administraciones.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
2333/04	Desacuerdo de un contribuyente con el recargo sobre el Impuesto de bienes inmuebles y con los incrementos para el ejercicio fiscal 2004

SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Queja 3233/02

El Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona no aceptó las sugerencias que esta Institución le había formulado en el sentido que se tuvieran en cuenta los datos del padrón municipal de habitantes, a efectos del domicilio fiscal del reclamante

Queja 1528/03

El Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona no tuvo en cuenta el recordatorio de deberes legales que esta Institución le había formulado. En consecuencia, el promotor de la queja ha tenido que pagar unos débitos que estaba obligado a pagar al sujeto pasivo, ya que la Administración ha utilizado la acción tributaria de la derivación de responsabilidad, aunque el mencionado sujeto pasivo, de acuerdo con la normativa vigente, no se podía considerar insolvente

10. UNIVERSIDADES, NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA Y CULTURA

11.1. Universidades

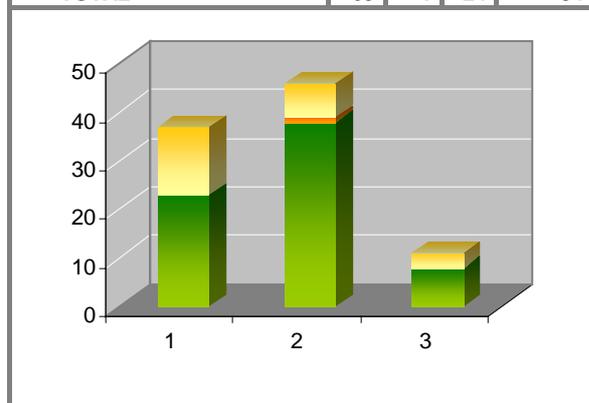
1. Introducción
2. El acceso a la universidad
3. El coste de los estudios universitarios

11.2. Normalización lingüística

1. Introducción
2. La lengua utilizada en los asentamientos de los registros civiles en Catalunya
3. El uso del catalán en los juzgados
4. El uso del catalán en las empresas prestadoras de servicios públicos
5. El catalán en la Administración periférica del Estado. La Agencia Estatal de Administración Tributaria

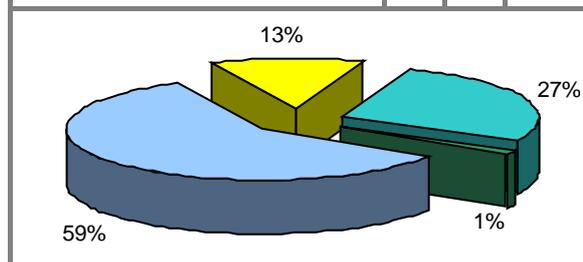
Distribución de quejas, consultas y actuaciones de oficio¹ registradas en el 2004

	Q	AO	C	TOTAL
1 Universidades	23	-	14	37
2 Normalización lingüística	38	1	7	46
3 Otros aspectos culturales	8	-	3	11
TOTAL	69	1	24	94



Expedientes tramitados durante el 2004 según su finalización²

	Q	AO	TOTAL
Pendiente de respuesta a la petición de información ³	19	2	21
Pendiente de respuesta a las consideraciones del Síndic	1	-	1
Expedientes cerrados	46	-	46
Envío al Defensor	12	-	12
Actuación correcta de la Administración	23	-	23
Administración acepta	8	-	8
Administración acepta parcialmente	1	-	1
Desestimación del promotor	2	-	2
No admitidos ⁴	10	-	10
TOTAL	76	2	78



Grado de aceptación de las consideraciones del Síndic del 2004

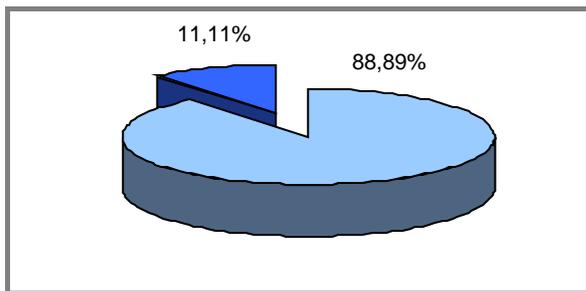
	Porcentaje
Administración acepta	88,89%
Administración acepta parcialmente	11,11%
TOTAL	100,00%

1. Véase las definiciones correspondientes en la página 243

2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya sea por parte de la Administración o del propio promotor.

4. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.



10.1. UNIVERSIDADES

1. INTRODUCCIÓN

A nivel de la enseñanza universitaria el número total de actuaciones del Síndic de Greuges a lo largo de este año 2004 nos permite manifestar un descenso importante en comparación con las del año 2003.

Los temas que continúan preocupando mayoritariamente a la ciudadanía son los relativos al coste de los estudios universitarios (becas y ayudas), a veces centrados en colectivos específicos (mayores de sesenta y cinco años y personas con algún tipo de discapacidad) y el acceso a la universidad.

Destacamos que algunas de las quejas que han menudeado este año se referían a las deficiencias técnicas del proceso de matriculación cuando se han utilizado los medios telemáticos y, nuevamente, las relativas al recargo del 40% del precio de los créditos para los alumnos que quieren cursar una segunda licenciatura, al cual ya hemos tenido ocasión de referirnos en los informes anuales de los últimos años.

En relación con la lentitud de los trámites de homologación de títulos universitarios extranjeros y con una queja sobre la disconformidad con el hecho de que la normativa general sobre becas excluya a los alumnos que quieren cursar títulos propios de las diferentes universidades, hemos trasladado estas cuestiones al Defensor del Pueblo.

Una vez más, queremos manifestar las buenas relaciones que la Institución mantiene con los defensores universitarios de Catalunya, que con su ayuda han contribuido en gran medida a la tramitación

de algunas quejas que nos han llegado y con el conjunto de los cuales tuvimos ocasión de coincidir en el VII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios celebrado en Palma el mes de octubre pasado.

Los defensores universitarios -figura obligatoria en las universidades, de acuerdo con la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, y el artículo 31 de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Catalunya, tienen la misión de velar por el respeto a los derechos y libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, y sus actuaciones se tienen que dirigir a la mejora de la calidad universitaria en todos los ámbitos.

Su tarea, como la del Síndic de Greuges, todavía es poco conocida y muchos defensores se quejan de que incluso en los ámbitos académicos se les confunde con una oficina de quejas y reclamaciones.

2. EL ACCESO A LA UNIVERSIDAD

La Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, estableció en el artículo 42.2 que para acceder a la universidad es necesario estar en posesión del título de bachiller o equivalente.

Esta regla de ingreso general hace desaparecer del sistema educativo universitario la prueba de acceso más conocida como "selectividad", si bien se permite establecer procedimientos de admisión con carácter complementario al sistema de acceso general y con carácter específico en razón de la titulación de que se trate.

El Real decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, establece la normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial en desarrollo de las previsiones así establecidas en la Ley orgánica de universidades, pero estas previsiones, que tienen que respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad, la adecuación a la normativa básica que

dicte el Gobierno y la coordinación de los sistemas de admisión que permitan a los estudiantes concurrir a universidades diferentes a pesar de mantener las posibilidades de movilidad, no serán efectivas hasta el curso 2006/2007, en qué estará implantada con carácter general la prueba general del bachillerato.

Así, el mismo real decreto, que tiene carácter de norma básica, prevé que hasta septiembre del año 2005, se celebrarán las pruebas de acceso a la universidad de acuerdo con el Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, y todos los alumnos que pretendan acceder a la universidad hasta el curso 2005/2006 lo harán de acuerdo con esta norma.

Conocemos por los medios de comunicación la polémica surgida alrededor de si el nuevo sistema introducido por el decreto regulador aprobado a final del año 2003 complicaría las posibilidades de acceso a la universidad, en virtud de la previsión que cada Institución pueda establecer procedimientos adicionales para la selección de sus alumnos, y también de la voluntad ministerial que haya una única prueba, que será diferente de la actual selectividad, por lo que se han iniciado los trabajos para formular una propuesta de regulación.

Hasta que todos estos cambios se puedan manifestar, el mes de abril de 2004 el Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información aprobó la tramitación telemática de la inscripción para las pruebas de acceso a las universidades de Catalunya y de consulta de los resultados que se obtengan.

De esta manera, a nivel de la Administración Abierta de Catalunya y para facilitar los trámites de los ciudadanos ante la Administración, se ha querido acercar los servicios a la ciudadanía mediante el uso de las tecnologías de la información, concretamente el procedimiento para la inscripción a las pruebas mencionadas. La aplicación informática garantiza la integridad, confidencialidad, disponibilidad de la información y la autoría. Con todo, no hemos recibido

quejas en relación con la puesta en marcha de este sistema de tramitación telemática de la inscripción, pero sí que hemos recibido derivadas del marco normativo en que la prueba se inscribe.

En la Ley reguladora del Síndic de Greuges se inserta la previsión que, si en la investigación de una queja o de un expediente se cree que la aplicación de las disposiciones normativas conduce a un resultado injusto o perjudicial, podrá recomendar o sugerir a la institución, al departamento o a la entidad competentes las medidas o los criterios que considera adecuados para poner remedio.

Así sucedió con ocasión de la tramitación de la queja 2892/04: un estudiante quiso acceder a la universidad mediante el sistema establecido en el Real decreto 1640/1999, de 22 de octubre, y en el momento de realizar las pruebas quiso hacerlas por una vía diferente de la escogida al bachillerato.

El alumno planteaba que, fruto de su elección en el bachillerato, para acceder a la carrera universitaria deseada (Farmacia) se le exigía haber cursado el bachillerato por una determinada vía, y la de su opción no le permitía el acceso porque no había cursado la asignatura de Biología.

La estructura de las pruebas, regulada por el Real decreto 1640/1999, establece como objetivo de la parte específica de las pruebas la evaluación de los conocimientos adquiridos en el bachillerato y, por lo tanto, el alumno se tiene que examinar de las materias que ha cursado durante este periodo. También establece las materias vinculadas a cada uno de cuyas vías de acceso se tiene que examinar obligatoriamente el alumno.

Por otra parte, y con respecto a la adjudicación de plazas universitarias, el Real decreto 69/2000, por el cual se regula el procedimiento de selección para el ingreso en los centros universitarios, determina que se considerarán con prioridad las solicitudes de los estudiantes que hayan superado la prueba de acceso

por alguna de las vías u opciones que establece el Real decreto 1640/1999.

Eso significa que el orden de prelación para el acceso a los estudios universitarios se determina de acuerdo con esta normativa y que tienen preferencia los alumnos que han superado las pruebas de acceso por la vía escogida en el bachillerato.

La Administración, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, actuó de conformidad con la legalidad en el caso objeto de la queja, al no permitirle realizar las pruebas de acceso para cursar la licenciatura deseada por una vía que no correspondía a la opción ejercida. A pesar de esto, el estudiante exponía su sorpresa por el hecho que, de acuerdo con la normativa vigente, sí que se podía acceder a la licenciatura de Biología por la vía en que en el último curso de bachillerato, no se cursó la asignatura de Biología y por la cual él había optado.

En definitiva, del conjunto de la normativa aplicable a la estructura de las pruebas de acceso en la universidad y a la que determina los procedimientos para éste, así como también de la orden por la cual se determinan los estudios que conducen a la obtención de títulos oficiales que se relacionan con cada una de las vías de acceso a los mencionados estudios, se puede dar la paradoja que una persona que no ha cursado en el bachillerato la asignatura de Biología (modalidad de tecnología) pueda presentarse a las pruebas de acceso por la vía de ciencias de la salud para cursar la licenciatura de Farmacia. No obstante, sí que podría acceder a la licenciatura de Biología.

Esta situación, por el hecho de producirse por la aplicación de una normativa estatal, queda fuera del alcance territorial de las competencias del Síndic, y, por lo tanto, ha sido expuesta al Defensor del Pueblo. En el momento en que se redacta este informe queda pendiente de respuesta.

Finalmente, queremos remarcar una actuación llevada a cabo por la Institución en relación con una queja que

se empezó a tramitar el año 2003, pero en el momento de redactar el informe anual no se hizo mención, ya que sólo se había hecho una petición de informe a la Administración, sobre la actuación de la Oficina de Preinscripción Universitaria, que se encontraba pendiente de respuesta.

Las gestiones hechas y la información facilitada por el Consejo Interuniversitario de Catalunya permitieron formular una sugerencia respecto de este organismo, que, a pesar de admitir una solicitud fuera de plazo, no informó al promotor de la queja que la nota de las pruebas de acceso en la universidad no podía ser tenida en cuenta como criterio para poder obtener una plaza para cursar unos estudios con preferencia respecto de otros alumnos con nota inferior a la suya, pero que sí que habían presentado la solicitud dentro de los plazos reglamentarios, y que la plaza únicamente la podría obtener en el caso de vacantes.

Por este motivo, a pesar de no constatar la existencia de una actuación administrativa irregular *stricto sensu*, porque la aceptación de la solicitud tenía, en principio, la voluntad de favorecer que el interesado pudiera acceder a alguna plaza vacante a lo largo de la convocatoria de junio, lo cierto es que la falta de información en los términos antes expresados le ocasionó una expectativa de derecho contraria, seguramente, a aquello realmente deseado por la misma Oficina.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
2892/04	Imposibilidad de cursar la licenciatura deseada por tener que ajustar la opción del examen de selectividad a la vía escogida al bachillerato
3777/03	Información facilitada por la Oficina de Preinscripción Universitaria

3. EL COSTE DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

El coste de los estudios universitarios tiene una importancia determinante porque puede dar lugar a que no quede garantizado el derecho a la educación

en condiciones de igualdad, ya que los obstáculos de orden socioeconómico pueden impedir y dificultar el acceso o la continuidad de los estudios superiores a alumnos que se encuentran en condiciones de cursarlos con aprovechamiento.

El Decreto 336/2004, de 20 de julio, fija los precios por la prestación de servicios académicos en las universidades públicas de Catalunya y a la Universidad Abierta de Catalunya (UOC) para el curso 2004-2005, en cumplimiento de lo que establece el artículo 117.3 de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Catalunya, que afirma que corresponde al Gobierno de la Generalitat aprobar los precios públicos de las enseñanzas que conducen a la obtención de los títulos universitarios oficiales y el resto de derechos legalmente establecidos.

Este año, a diferencia de los últimos ejercicios, no hemos recibido quejas relativas al sistema general de becas, aunque se ha planteado como novedad el tema de la inexistencia de un sistema de ayudas económicas para los estudios conducentes a la obtención de títulos propios de las diferentes universidades, que la promotora de la queja ligaba al reconocimiento de la oficialidad de éstos y para lo cual pedía la intervención del Síndic de Greuges (véase queja número 3601/04).

Es justamente el carácter de estudio universitario no reglado conducente a una titulación no oficial, sino únicamente reconocida por la universidad que la imparte, la razón que permite que sea la misma universidad la que regule el acceso y fije el precio académico que corresponde a esta titulación.

No obstante, ni la determinación del carácter oficial de los títulos ni tampoco la regulación del sistema general de becas y ayudas en el estudio, destinado a remover los obstáculos de orden socioeconómico en cualquier punto del territorio, son fruto de una decisión administrativa autonómica o local de Catalunya, cuya supervisión podría corresponder a esta Institución. Es por este motivo que pusimos en conocimiento del

Defensor del Pueblo esta queja, cuya respuesta estamos pendientes en el momento de redactar este informe.

Una de las cuestiones más recurrentes en este ámbito de los precios para la prestación de servicios académicos es la relativa a los recargos (véase quejas números 2585/04, 2901/04 y 3575/04) y también a las exenciones (véase quejas números 0819/04 y 3600/04).

Con respecto al recargo de los precios de los créditos -que es de un 40% para los que en el momento de iniciar otro estudio conducente a la obtención de un título universitario oficial tengan uno o más obtenidos en un centro que aplica el decreto de precios ya mencionado-, su función no es otra que garantizar que los recursos públicos, siempre limitados, den las máximas oportunidades de estudio a los estudiantes que cursan por primera vez una carrera en una universidad pública y a los estudiantes con un rendimiento académico mejor.

Este recargo no es de aplicación a los estudiantes de sesenta y cinco años o más, de acuerdo con el Decreto 4/2005, de 11 de enero, por el cual se modifica el Decreto 336/2004, de 20 de julio, que fija los precios por la prestación de servicios académicos en las universidades públicas de Catalunya y en la UOC para el curso 2004-2005.

La justificación de esta modificación es la voluntad de resolver algunos problemas de interpretación que había generado la redacción de las exenciones al recargo mencionado. Así, se había planteado al Síndic si hacía falta que cada universidad estudiara subvencionar a los estudiantes de sesenta y cinco años o más con un pago a particulares, ya que, aunque disfrutaban de la exención de precios por la prestación de servicios académicos, ésta sólo parecía efectiva si no disponían de ningún título universitario oficial y accedían a la universidad para cursar estudios oficiales.

Se había puesto de relieve que los estudiantes mayores de sesenta y cinco años, para los cuales la exención de precios por la prestación de servicios académicos en las universidades públicas de Catalunya, incluyendo la UOC, representaba una novedad, no acababan de ser un colectivo del todo amparado por la gratuidad total y que, a pesar de querer mantenerse mentalmente activos, los ingresos por la pensión de jubilación condicionaban esta voluntad.

Con ocasión de la tramitación de la queja 3066/03 y de la consulta formulada al Departamento relativa a la inexistencia en el Decreto de precios del año 2003 de algún tipo de exención para los jubilados, el organismo mencionado decidió trasladar la sugerencia de estudiar la inclusión de una exención en los precios académicos universitarios para personas jubiladas al Consejo Interuniversitario de Catalunya, como órgano de consulta y asesoramiento de las universidades públicas, a fin de que examinaran la propuesta y se considerara esta inclusión, que finalmente cuajó, a pesar de la limitación expuesta y finalmente resuelta por la nueva redacción del artículo 7.2 del Decreto 336/2004, de 20 de julio, introducida por el Decreto 4/2005, de 11 de enero.

De acuerdo con la nueva redacción, se exime del recargo del 40% a los estudiantes de sesenta y cinco años o más y se ordena retrotraer los efectos de esta disposición a la entrada en vigor del Decreto 336/2004, de 20 de julio.

Hay que destacar el esfuerzo de algunas universidades, como la Universidad Autónoma de Barcelona, que, antes de que se aprobara el Decreto 336/2004, de 20 de julio, ya se mostraron solidarias con determinados colectivos. A modo de ejemplo, el rector de la UAB, en el acto que se celebró en reconocimiento a los estudiantes con discapacidad en noviembre de 2003, anunció la gratuidad de la matrícula para el curso 2004-2005 a los que acreditaran alguna discapacidad.

Esta medida fue celebrada por su carácter innovador, aunque, de hecho, se limitaba a cumplir la Ley estatal 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, más conocida como LISMI, del incumplimiento de la cual nos hicimos eco a raíz de la presentación en esta Institución de una queja en que el interesado mostraba su disconformidad con el hecho de que en las universidades catalanas no se aplicara la previsión contenida en el artículo 30 de la mencionada norma y que, por lo tanto, a pesar de tener reconocida una minusvalía del 65%, la UOC no le había reconocido una exención de las tasas universitarias (véase queja número 0819/04).

El tenor literal del artículo mencionado hace referencia a la gratuidad de la enseñanza para las personas minusválidas "de acuerdo con lo que dispone la Constitución y las leyes que la desarrollan", y éstas últimas sólo establecen la gratuidad para la enseñanza obligatoria y una parte de la postobligatoria.

En este sentido, el Departamento de Educación de la Generalitat, a solicitud de esta Institución, consideró que no hay una base legal que establezca de manera explícita el derecho a la gratuidad de la enseñanza para las personas minusválidas en casos en que no lo sea para el resto de personas, con la única excepción de las que cursan enseñanzas postobligatorias, no universitarias, y que tienen la condición de becarios con cargo a los presupuestos generales del Estado.

No obstante, sugerimos al Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información que considerara la conveniencia de hacer una interpretación extensiva de la expresión "etapa educativa" contenida en el artículo 30 de la Ley 13/1982, teniendo en cuenta la especial protección a las personas minusválidas que la Constitución proclama y que el texto legal mencionado reitera, para extender la gratuidad de la enseñanza básica a las tasas académicas para estudios que se cursan en las universidades catalanas las personas minusválidas.

Si bien el Departamento no respondió a nuestra sugerencia de forma expresa, lo cierto es que aprobó el Decreto 336/2004, de 20 de julio, por el cual se fijan los precios por la prestación de servicios académicos en las universidades públicas de Catalunya y en la UOC para el curso 2004-2005; el artículo 11 del mencionado decreto reconoce la exención de precios para la prestación de servicios académicos por los estudiantes y las estudiantes que no tengan ningún título universitario oficial y accedan a la universidad y acrediten un grado mínimo de minusvalía del 33%.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
3066/03	Ayudas a los estudiantes de 65 o más años para cursar estudios universitarios
0819/04	Falta de exención de las tasas universitarias a la UOC para las personas con minusvalía reconocida

SEGUIMIENTO DE ACTUACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

1919/03 Denegación de beca universitaria

Página 144, del BOPC nº. 34, de 26 de marzo de 2003

A comienzos del año 2005 hemos recibido la respuesta del Defensor del Pueblo en relación con las consideraciones que le formulamos sobre la situación de un estudiante a quien la Universidad Politécnica de Catalunya había denegado una beca, basándose en lo que consideramos un planteamiento correcto desde la literalidad de la normativa de becas que le era de aplicación, pero que conducía a unos efectos no queridos por la norma.

Sobre la base de estas consideraciones, se solicitaba del Defensor del Pueblo que, si las compartía, valorara la oportunidad de enderezarse al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para que estudiara si, de acuerdo con estas consideraciones, era factible conseguir una decisión favorable a los intereses del promotor.

El Defensor, conforme con las consideraciones de esta Institución, las comunicó a la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, que consideró que, a pesar de todo, la desestimación de la beca por parte de la UPC había sido correcta.

10.2. NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA

1. INTRODUCCIÓN

Continúan manifestándose en este ámbito las quejas por vulneración de los derechos lingüísticos.

Este año, el Síndic de Greuges ha tenido que intervenir ante los incumplimientos de la normativa vigente en materia de normalización lingüística con respecto al uso del catalán en el ámbito institucional, básicamente en el judicial (registros civiles y juzgados) y en el de la Administración periférica del Estado (Agencia Estatal de Administración Tributaria, Tribunal Económico Administrativo y Jefatura de Inspección de Telecomunicaciones), pero también en el campo de la actividad socioeconómica.

También hemos constatado que, en la práctica mayoría de quejas presentadas este año, los incumplimientos hacen referencia a los impedimentos con qué se encuentra la ciudadanía para hacer un uso normal de la lengua catalana, aunque también se han recibido algunas quejas relativas a la falta de uso del castellano en las administraciones públicas catalanas, entre las cuales hay que destacar las que se refieren a la falta de notificación en castellano de las fases de tramitación de un procedimiento sancionador, a pesar de haberlo pedido expresamente (véase queja número 1098/04), o la falta de entrega de documentos integrantes de un procedimiento administrativo tramitado en catalán, traducidos al castellano (véase quejas números 3851/04 y 3852/04).

Esta Institución tampoco ha estado al margen de las quejas respecto de la polémica sobre la unidad de la lengua catalana y sobre la falta de reconocimiento del catalán como lengua oficial en el catálogo de las lenguas oficiales del Parlamento de la Unión Europea (véase quejas números 0021/04 y 2369/04). El Síndic de Greuges entiende la preocupación de los ciudadanos en relación con estas cuestiones pero nos encontramos ante cuestiones que hieren muchas sensibilidades y con respecto a las cuales la vertiente

de la negociación política del Gobierno central excede el ámbito de las competencias de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, por la que nos regimos.

No obstante, hemos dado traslado al Defensor del Pueblo de las quejas planteadas.

En relación con las quejas presentadas sobre la falta de uso normalizado del catalán en la actividad socioeconómica, éstas se han enmarcado a nivel del sector privado prestador de servicios (administradores de fincas, empresas vendedoras de servicios de telefonía móvil, etc.) y, por lo tanto, quedan fuera del alcance de nuestra competencia de supervisión (véase quejas números 3249/04 y 2435/04).

Por estos motivos, a pesar de hacernos eco del descontento de los promotores, les hemos recordado que las empresas y los establecimientos dedicados a vender productos o prestar servicios, que desarrollan su actividad en Catalunya, tienen que estar en condiciones de poder atender a los consumidores y consumidoras cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Catalunya, de acuerdo con aquello que prevé el artículo 32.1 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística. No obstante, la mencionada Ley no prevé la obligación de estas empresas de entregar la documentación a sus clientes en catalán y únicamente obliga a redactar, al menos, en catalán la señalización y los carteles de información general de carácter fijo y los documentos de oferta de servicios.

Vistas estas circunstancias, hemos informado a los promotores de la posibilidad de dirigirse a la Administración competente para denunciar una negativa injustificada a satisfacer las demandas de las personas usuarias y consumidoras y para que se aplique al incumplimiento denunciado el régimen sancionador previsto en la Ley 1/1990, de 8 de enero, sobre la disciplina del mercado y de defensa de los consumidores y de los usuarios.

En este ámbito, hay que destacar que en los últimos meses del año 2004 la Administración de la Generalitat ha puesto de manifiesto la voluntad ya declarada, en el sentido que, si bien la disponibilidad lingüística es irrenunciable e innegociable, se había, sin embargo, de negociar el ritmo y el camino de la introducción del catalán en ámbitos donde hasta hace poco no se hacía prácticamente uso, como ahora respecto de los proveedores de bienes y servicios contratados por la Generalitat, en los cuales se exigirá a partir del año 2005 que utilicen el catalán.

Queremos destacar que este año hemos asistido a las Primeras Jornadas del Catalán en la Justicia, que, coincidiendo con el Día de la Justicia en Catalunya, convocó la Asociación de Juristas para la Defensa de la Lengua Propia, con el apoyo del Departamento de Justicia, el Consejo de la Abogacía Catalana y la Asociación Òmnium Cultural, en qué se aprovechó la ocasión para presentar la Carta de derechos lingüísticos de los ciudadanos y ciudadanas a nivel de la justicia.

Este documento, promovido por la Asociación y apadrinado por el Departamento de Justicia, que tiene que estar expuesto públicamente en todos los juzgados de Catalunya, de acuerdo con el compromiso de la Generalitat, proclama el derecho de la ciudadanía a utilizar la lengua propia, oralmente o por escrito, en cualquier trámite ante la Administración de justicia, de manera que ni funcionarios ni autoridades puedan pedir la traducción ni dilatar la tramitación de los procedimientos en razón de la lengua utilizada.

En definitiva, se trata de poner de relieve un derecho previsto en la legislación vigente y que es ignorado diariamente por algunos jueces, fiscales y abogados.

También hemos mantenido contactos con la Secretaría General de Política Lingüística en relación con la puesta en marcha por el Departamento de Presidencia de la Generalitat de las oficinas de garantías lingüísticas.

Por último, queremos manifestar que el 3 de diciembre comparecimos ante la Comisión Parlamentaria del Síndic de Greuges para exponer, a grandes rasgos, algunas de las actuaciones que exponemos acto seguido, relativas al uso del catalán en los registros civiles, en los juzgados y en la Administración periférica del Estado.

2. LA LENGUA UTILIZADA EN LOS ASENTAMIENTOS DE LOS REGISTROS CIVILES EN CATALUNYA

En nuestro ordenamiento jurídico existe una Ley del Registro Civil de 1957 (LRC) y un Reglamento para su aplicación, de 1958 (RRC), vigentes, que prevén (artículos 13 y 56, respectivamente) que la inspección ordinaria de los registros municipales lo ejerce el juez de primera instancia, y atribuye la inspección superior de los registros civiles a la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia.

Justamente a raíz de la aplicación de la normativa, hemos tramitado este año dos quejas relativas a los impedimentos con que se encontraban los jueces de paz de Arbúcies y de Anglès a la hora de hacer los asentamientos en catalán en los registros civiles, ya que la jueza de Santa Coloma de Farners les conminó a hacerlos todos en castellano (véase las quejas números 2841/04 y 3091/04).

Esta normativa, que prevé como defecto formal de los asentamientos del Registro Civil el uso de un idioma diferente del castellano, según un pronunciamiento expreso de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 1988, no ha sido derogada por ninguna norma posterior, ya que el Registro Civil tiene carácter estatal y porque, dado que, una vez reconocido el derecho de los catalanes a utilizar el catalán en sus relaciones con el Registro Civil, no se limita ningún derecho por el hecho de que las actas de éste tengan que ser redactadas en catalán.

No obstante, lo cierto es que la literalidad de la norma choca frontalmente con los derechos reconocidos

tanto en el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Catalunya como en los artículos 3.2, 14.1 y 17 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, que reconocen la plena validez y eficacia de los actos jurídicos hechos y de los documentos públicos otorgados en cualquiera de las dos lenguas oficiales, así como también la plena validez de los asentamientos registrales en cualquiera de éstas, hecho que comporta que aquello que para el legislador de 1957 era impensable ocurra ahora de forma normal y legítima en términos de legalidad constitucional.

El 1 de abril de 2003, el Congreso de los Diputados aprobó tomar en consideración una propuesta elevada por el Parlamento de Catalunya para permitir el uso del catalán en los registros civiles. Esta propuesta reclama cambiar la ley que rige los registros civiles y que es preconstitucional, pero parece que la iniciativa no ha prosperado.

Por todo eso, en septiembre de 2004 nos dirigimos al Departamento de la Presidencia para que, de acuerdo con las funciones que otorgan al Gobierno de la Generalitat de Catalunya el Estatuto de Autonomía y la disposición adicional séptima de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, se impulsara la modificación legislativa de la norma estatal que significa un obstáculo para el uso del catalán a nivel del Registro Civil.

En relación con esta propuesta, a final de octubre el secretario general de Política Lingüística nos informó que la Generalitat, a través del Departamento de Justicia, ha pedido en diversas ocasiones al Ministerio de Justicia las actuaciones y modificaciones necesarias para que se reconozca el catalán a nivel del Registro Civil -visto que su regulación legal sólo prevé el uso del castellano-, porque se aprobó antes del reconocimiento de la oficialidad del catalán que se deriva del bloque constitucional vigente.

Estas actuaciones han cuajado en el impulso de un protocolo para la normalización lingüística del Registro

Civil, que firmaron el mes de octubre de 2004 en Barcelona el consejero de Justicia y su homólogo en el Gobierno estatal.

El protocolo mencionado reconoce, por primera vez en este ámbito, la realidad plurilingüística del Estado español, con pleno respeto a las competencias de las comunidades autónomas que, como Catalunya, tienen una lengua oficial propia, y prevé que las dos instituciones tienen que facilitar la aplicación del principio de doble oficialidad, de manera que los asentamientos también se tendrán que hacer en catalán, y los registros civiles tendrán que suministrar a los ciudadanos documentos tanto en catalán como en castellano.

Uno de los principales acuerdos del protocolo es que se llevarán a cabo los trámites necesarios para promover las reformas legislativas y reglamentarias, en especial de la Ley y del Reglamento del registro civil, y otras actuaciones que hagan falta para que la inscripción de asentamientos y la emisión de certificados del registro civil pueda hacerse, sin dificultades ni discriminaciones, tanto en catalán como en castellano.

Además, los folios de los libros del Registro Civil, así como también los impresos, sellos y sistemas informáticos tendrán que distribuirse en cada una de las lenguas oficiales de Catalunya.

Desde la secretaría de Política Lingüística se nos informó de que mientras se lleva a cabo el proceso de modificación de la Ley y del Reglamento mencionados, la Dirección General de Registros y del Notariado dictará una instrucción interpretativa al amparo de este protocolo que permitirá hacer los asentamientos y la emisión de certificados del Registro Civil tanto en catalán como en castellano.

Entre otras previsiones del protocolo, hay que mencionar la informatización de los registros civiles de Catalunya y en especial del Registro Civil Único de Barcelona, que estarán dotados del programa de

aplicación informática general de gestión registral desarrollado por el Ministerio de Justicia.

Los registros civiles también facilitarán a los ciudadanos la posibilidad de obtener certificaciones del Registro Civil por vía telemática y se creará una aplicación informática específica para instruir los expedientes del registro, especialmente los de nacionalidad y matrimonio.

Aparte de esta actuación, nos dirigimos también a la presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (TSJC), para que, en la medida de sus posibilidades y una vez expuesto el objeto de las quejas recibidas, se interesara por este asunto.

A consecuencia de esto, el 29 de noviembre de 2004 la Sala de Gobierno del TSJC, en sesión de 16 de noviembre de 2004, a pesar de reconocer que no tiene funciones inspectoras de los registros civiles, pero atendiendo al requerimiento del Síndic de Greuges, ha concluido que parece inaplazable una modificación legislativa o al menos reglamentaria que impida llegar a resultados poco coherentes tanto con la cooficialidad de las lenguas españolas diferentes del castellano como con la realidad social de su uso en Catalunya, como la advertencia o sanción al juez que las utiliza.

Por estos motivos, el mencionado órgano ha acordado solicitar al Consejo General del Poder Judicial que inste al Ministerio de Justicia para que promueva las modificaciones legales y reglamentarias procedentes, en el sentido de amparar en los registros civiles situados a las comunidades autónomas con lengua cooficial la plena utilización de las mencionadas lenguas en paridad con el castellano, lengua oficial en toda España y, en todo caso, la modificación del artículo 298.6 del RRC en el sentido que deje de ser defecto formal en los asentamientos el uso de idiomas diferentes del castellano cuando tengan el carácter de lengua oficial a la comunidad autónoma en la cual se encuentra el registro correspondiente.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
2841/04	Falta de libertad del juez de paz de Arbúcies para redactar en catalán los asentamientos registrales
3091/04	Solicitud dirigida al juez de paz de Anglès a fin de que se abstenga de redactar los asentamientos en catalán

3. EL USO DEL CATALÁN EN LOS JUZGADOS

A raíz de la tramitación de una queja que planteaba, entre otros, la falta de entrega de un formulario de denuncia penal que tuvo lugar en el juzgado de Tremp, que parece que participaba en la experiencia de funcionamiento de las oficinas judiciales en catalán, nos dirigimos al Departamento de Justicia, que el 1 de marzo de 2004 nos hizo partícipes de la situación actual: a pesar del plan piloto de funcionamiento en catalán de las oficinas judiciales, fiscalía y forenses que se puso en marcha el año 2000, la gran mayoría de sentencias y autos se continúan redactando en castellano y se pasan por el dinamizador lingüístico, con la inercia que eso comporta y que no concuerda con los objetivos de normalización exigibles (véase la número 3448/03).

El Departamento de Justicia se comprometió a evaluar, en un plazo de seis meses, las actuaciones en materia de promoción del uso del catalán a nivel de la justicia con el fin de impulsar la adopción de nuevas medidas con este objetivo.

El 23 de septiembre de 2004 entró en el registro de la Institución un escrito del consejero en relación con el compromiso adquirido, en el que adjuntaba una copia de los documentos "Plan de normalización lingüística del ámbito judicial" y "Plan piloto de funcionamiento en catalán de las oficinas judiciales".

Del examen del documento elaborado por la jefa del Servicio de Programas, en el que pretendidamente se evaluaban las actuaciones en materia de promoción del uso del catalán, constatamos que éste se limita a una breve cronología de los hechos relativos a las

acciones llevadas a cabo desde el año 1993 para conseguir la plena normalización lingüística a nivel de la Administración de justicia en Catalunya, pero no facilitaba ninguna evaluación.

Es más, la única conclusión a que llegaba el mencionado documento se contradecía con las manifestaciones iniciales sobre la inercia de los funcionarios en el uso del castellano. Por este motivo dirigimos una serie de consideraciones al Departamento, en el cual sugerimos que habría que hacer una evaluación profunda de las actuaciones llevadas hasta ahora con respecto a la promoción del uso del catalán en el ámbito judicial.

Con relación en el plan de normalización lingüística del ámbito judicial, una copia del cual se nos envió, quisimos destacar, y así lo comunicamos al consejero, que es ambicioso en los propósitos y objetivos, pero que igualmente sería bueno que no quedara en una mera manifestación de deseo y de voluntad del Departamento de Justicia y que no se redujera a una declaración programática y de principios.

Por estos motivos, pedíamos conocer cuáles serían los indicadores que permitirían evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y que se nos indicara cómo tiene previsto el Departamento hacer el seguimiento para constatar la consecución de los objetivos programados.

En el mismo sentido, entendimos positiva la introducción de un plazo para la finalización del plan de funcionamiento en catalán de las oficinas judiciales a fin de que la condición de "piloto" no se prolongue de manera indefinida, como también lo es la medida de condicionar las gratificaciones al personal de las oficinas judiciales, incluyendo los jueces y secretarios, de acuerdo con el tiempo que hace que están acogidos al plan, y de los objetivos alcanzados.

En estos momentos estamos pendientes de la decisión del Departamento respecto de nuestras reflexiones y demandas.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
3448/04	Disconformidad con la falta de impresos y formularios en catalán en el Juzgado de Tremp
2029/04	Falta de atención en catalán en un juzgado de guardia.

4. EL USO DEL CATALÁN EN LAS EMPRESAS PRESTAMISTAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Bajo este epígrafe nos referiremos a una actuación empezada el año 2003 a raíz de una queja planteada a nivel del consumo respecto de las tarifas de un servicio público de telefonía, cuya raíz parece que era un trato discriminatorio para los ciudadanos que querían recibir la atención de un servicio en catalán, pero que ha sido resuelta a final del año 2004.

Para tratar la cuestión denunciada ha habido diversas reuniones con representantes del Departamento de la Presidencia de la Generalitat y de la Compañía Telefónica con el resultado del compromiso de trabajar en una propuesta de convenio que se elevará al Gobierno y a la dirección de la empresa con la voluntad de firmarlo, a ser posible, al principio del año 2005.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
0607/03	Cobro de tarifas más elevadas si se desea recibir información en catalán del Servicio de Atención al Cliente de Telefónica

5. EL CATALÁN EN LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO. LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT)

Si bien es cierto que en los últimos informes al Parlamento hemos destacado la falta de sensibilidad por la pluralidad lingüística de determinados órganos a nivel de la Administración del Estado, no es menos cierto que también ha habido avances.

Un buen ejemplo es la colaboración que encontramos en la Delegación Especial de la AEAT en Catalunya, con la cual, a raíz de las quejas relativas a la vulneración de los derechos lingüísticos, hicimos diversas gestiones y hemos dado cuenta de los resultados conseguidos fruto del trabajo iniciado el año 2003.

Entre otros, la instalación de un programa informático y el desarrollo de una aplicación de soporte que facilita el envío de documentos a traducir, con el objetivo de proporcionar a los funcionarios la herramienta necesaria para la traducción de cualquier documento que el contribuyente pida en catalán.

Por otra parte, tenemos conocimiento que se trabaja en la disponibilidad en lengua catalana de los programas informáticos de ayuda dirigidos a la presentación de declaraciones periódicas en la AEAT, aparte de los ya existentes de IRPF y Patrimonio.

Asimismo, la AEAT nos manifestó el deseo de continuar avanzando para normalizar el bilingüismo en todos los modelos de impresos escritos y propuso que se canalizaran todas las propuestas y peticiones a través de su Consejo de Dirección.

Se nos ha comunicado también, con posterioridad y fruto de las conversaciones con los servicios centrales de la AEAT en Madrid, que se ha recibido la instrucción directa del director general del mencionado organismo, para la ejecución de 'un plan especial (ya en ejercicio) para conseguir lo antes posible ofrecer la página web de la AEAT y todos sus servicios en catalán y para enviar en esta lengua todo tipo de requerimientos y solicitudes que se envíen desde el Centro de Impresión y Ensobraje, que trabaja desde Madrid para todo el territorio estatal.

Con todo, queremos poner de manifiesto que menudean las quejas por la falta de determinados modelos e impresos para poder hacer efectivos los derechos lingüísticos de la ciudadanía recogidos en los artículos 36 de la Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y el artículo 12 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística.

Así, si bien es cierto que en los dos textos legales se reconoce a todo el mundo el derecho de relacionarse oralmente y por escrito con la Administración en cualquiera de las lenguas cooficiales en el territorio, en el caso de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en que es necesario rellenar un impreso o un modelo determinado, el derecho de los ciudadanos de relacionarse en el idioma propio se ve despreciado (véase quejas números 1386/04 y 1201/04).

A pesar de valorar los esfuerzos antes mencionados, no podemos dejar de manifestar que, ante la afirmación de fecha 2 de abril de este año del presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente, hecha al promotor de la queja 1201/04 -transcribimos este fragmento: "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 mayo de 2004 nos dirigimos al Defensor del Pueblo, ya que consideramos que en estos momentos ésta es una explicación insuficiente para los ciudadanos ante las demandas continuas para poder ejercer sus derechos lingüísticos.

Concretamente, pedimos alguna actuación dirigida a conseguir que, sin más retraso, la AEAT cumpliera las disposiciones normativas vigentes sobre los derechos de los ciudadanos de las diferentes comunidades autónomas a fin de que puedan disponer de los impresos tributarios en las diferentes lenguas cooficiales y de esta manera se puedan relacionar con la Administración en la lengua escogida.

La respuesta del Defensor del Pueblo reconoce, como también lo hemos hecho nosotros antes, los avances de la Agencia en esta línea, pero admite que la disponibilidad de los impresos es condición indispensable para el pleno ejercicio de los

ciudadanos de su derecho a relacionarse con las administraciones públicas en la lengua cooficial que escojan. Por este mismo motivo, el Defensor del Pueblo manifiesta que en su próximo informe anual en las Cortes Generales manifestará que se tendrían que acelerar al máximo las actuaciones necesarias para conseguir el objetivo propuesto.

Con ocasión de dos quejas recibidas contra la Jefatura de Inspección de Telecomunicaciones (véase quejas números 1227/04 y 3628/04) y el Tribunal Económico Administrativo (véase queja número 3757/04), también hemos tenido que hacer un recordatorio del derecho legal de los ciudadanos de utilizar ante los órganos de la Administración general como el Estado con sede en el territorio de una comunidad autónoma cualquiera de las lenguas que sean cooficiales.

No obstante, también hemos informado a los promotores de las quejas que, visto que la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado es el castellano y que la misma Ley de política lingüística reconoce la validez de las actuaciones administrativas de los órganos y antes de esta Administración hechas en cualquiera de las dos lenguas, no es exigible su traducción para la eficacia de éstas.

Ahora bien, no podemos olvidar que también la Ley 30/1992 prevé que los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración general del Estado con sede en el territorio de una comunidad autónoma en cualquiera de las lenguas que sean cooficiales tienen derecho que el procedimiento se tramite en la lengua escogida, y en este sentido nos hemos dirigido a los órganos denunciados para que se respete el deseo del ciudadano, y hemos obtenido respuestas favorables de la Administración interesada.

1227/04	Respuesta en castellano a una solicitud de licencia formulada en catalán en la Jefatura de Inspección de Telecomunicaciones
1386/04	Borrador de la declaración de la renta de 2003 redactado únicamente en castellano
3628/04	Resolución administrativa en lengua castellana de concesión de una licencia solicitada en catalán
3757/04	Tramitación por el Tribunal Económico Administrativo de un procedimiento en castellano a pesar de la voluntad manifestada por el interesado que se hiciera en catalán

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
1201/04	Falta de impresos en catalán del IVA y del IRPF en la Delegación de Tarragona de la AEAT

SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Queja 4453/03

Envío del certificado de la Renta 2002 sólo en castellano por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)

El año 2004 cerramos las actuaciones iniciadas en relación con una presunta vulneración de los derechos lingüísticos por parte de la Administración del Estado en Catalunya -concretamente la Agencia Estatal de Administración Tributaria-, que envió el certificado correspondiente a la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas únicamente en castellano a un ciudadano que manifestó haber comunicado la voluntad de relacionarse con esta Administración en catalán.

De las gestiones hechas por esta Institución se concluyó que, si bien no constaba la voluntad mencionada, sí que, efectivamente, el promotor había recibido el certificado, previa solicitud por Internet y de acuerdo con el envío centralizado que se hace de estos documentos, únicamente en castellano.

La delegación especial de la mencionada Agencia en Catalunya aseveró que aún no se ha implantado la remisión de estos documentos en las diferentes lenguas cooficiales a los contribuyentes, pero también manifestó que, vistos estos hechos, procuraría incidir en la política expresa y vigente de respetar la interlocución a cualquier ciudadano en la lengua oficial que desee.

11. NIÑOS Y ADOLESCENTES

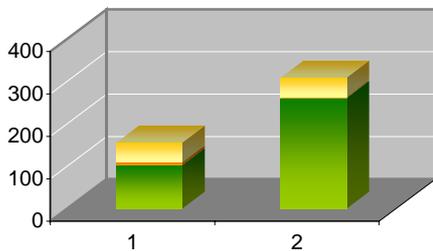
1. Introducción

- 1.1. Niños y adultos como promotores de quejas
- 1.2. Cuestiones previas
- 1.3. Nuevas y viejas insuficiencias

2. Intervenciones a nivel de la infancia durante el año 2004

- 2.1. Derecho efectivo a la educación y la igualdad de oportunidades
- 2.2. Niños y adolescentes desamparados
- 2.3. Infancia y conflictos en el grupo familiar
- 2.4. Transgresiones, confrontaciones y violencias en contextos adolescentes y jóvenes

3. Nuevas realidades que afectan a la infancia: televisión y nuevas tecnologías



Distribución de quejas, consultas y actuaciones de oficio ¹ registradas en el 2004				
	Q	AO	C	TOTAL
1 Niños y adolescentes	103	6	47	156
2 Educación	261	2	46	309
TOTAL	364	8	93	465

1. Véase las definiciones correspondientes a la página 243



Expedientes tramitados durante el 2004 según su finalización ²			
	Q	AO	TOTAL
Pendiente de respuesta a la petición de información ³	200	9	209
Pendiente de respuesta a las consideraciones del Síndic	32	21	53
Expedientes cerrados	722	14	736
Actuación correcta de la Administración	37	4	41
Administración acepta	667 ⁴	3	670 ²
Administración acepta parcialmente	4	6	10
Administración no acepta	5	1	6
Administración no colabora	1	-	1
Envío al defensor competente	6	-	6
Desestimación del promotor	2	-	2
No admitidos⁶	96	-	96
TOTAL	1050	44	1094

Categoría	Porcentaje
Administración acepta	67%
Actuación correcta de la Administración	19%
Administración acepta parcialmente	9%
Administración no acepta	5%

2. A pesar de haber concluido en el 2004, algunas de estas quejas y actuaciones de oficio proceden de ejercicios anteriores.

3. Ya sea por parte de la Administración o del propio promotor.

4. 618 quejas de igual contenido correspondientes al Programa de Educación Compensatoria.

5. Por falta de competencia del Síndic, de acuerdo con el artículo 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.

6. Por falta de competencia, de acuerdo con los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de .



1. INTRODUCCIÓN

Muchas de las intervenciones del Síndic, como se puede deducir de la lectura del conjunto del informe, tienen como sujeto directo o indirecto niños y adolescentes. En la medida, sin embargo, que una parte de ellas reúnen características diferenciales y dado que existe un mandato legal específico para la defensa de sus derechos, analizamos por separado una parte de estas intervenciones. Por este motivo situamos la explicación de estas materias como clausura de toda la actividad de defensa de los derechos de las personas.

1.1. NIÑOS Y ADULTOS COMO PROMOTORES DE QUEJAS

Para analizar las intervenciones en los contextos infantiles conviene considerar en primer lugar el origen de la actuación, ya que la defensa de los derechos y libertades de los niños y adolescentes está siempre mediatizada por los adultos que los rodean.

Por esta razón, una parte de nuestra tarea ha sido sensibilizar, estimular y orientar las preocupaciones de diferentes profesionales por los niños trabajando con las administraciones competentes. Una parte de las quejas provienen de profesionales que descubren la posibilidad de quejarse por el niño cuando las respuestas necesarias no llegan. A pesar de tener otros objetivos, la elaboración de "Protocolos básicos de actuaciones en maltratos a menores" (este año se ha firmado el de las Tierras del Ebro) es un ejemplo de esta sensibilización de diferentes profesionales.

De las quejas llegadas a la Institución hemos conocido realidades de rupturas y confrontaciones familiares de las cuales se deriva la conveniencia de que fuera el niño o adolescente quien presentara la queja. Estimular la presentación de quejas por los niños es, sin embargo, una asignatura pendiente. Todavía no hemos podido facilitar lo que prevé la Ley 8/1995, de atención y protección de los niños y adolescentes, que en el artículo 11.7 señala: "El niño y el adolescente

también pueden dirigirse al Síndic de Greuges o al Adjunto para la Defensa de los Derechos de los Niños, con la finalidad que resuelvan las quejas que les formulen".

En pocos casos han sido directamente ellos y ellas los que se han dirigido directamente al Síndic de Greuges. Sin embargo, siempre que ha sido así, la perspectiva de la queja era bastante diferente, su demanda de ayuda tenía un cierto tono de perplejidad ante el mundo adulto y sus formas de funcionar. Los próximos años tendrán que destinarse esfuerzos, con los correspondientes cambios metodológicos, tecnológicos y de difusión, para hacer realmente efectivo el acceso de los niños y adolescentes al Síndic de Greuges. Además, este acceso directo, igual que ya hacemos con los profesionales adultos, tiene que pensarse a partir de la sensibilización de los niños y adolescentes para ayudar a encontrar salidas a los problemas de compañeros que sufren, que ven cómo son agredidos en tanto que niños sin saber encontrar una salida a su situación. Este año, de manera especial, algunas situaciones con un final dramático, en Catalunya y fuera, nos obligan a reflexionar sobre cómo es posible esta situación sin que ni el niño ni sus compañeros pidan ayuda.

1.2. CUESTIONES PREVIAS

Es un sitio común hablar del interés primordial del niño, pero la realidad que nosotros vivimos (no hay que olvidar que a la Institución llega aquello que realmente es más disfuncional) es que, en muchas de las prácticas de la sociedad, de las diferentes instituciones y las diversas administraciones, esta afirmación queda a veces vacía de contenido. Las normas no dicen en qué consiste y las prácticas profesionales que hemos tenido que analizar hacen dudar de la presencia real de esta preocupación.

Paralelamente, tenemos que comentar el derecho del menor a ser escuchado. Alguna vez hemos tenido que intervenir para que un chico o una chica fueran escuchados, pero la mayoría de veces lo que hemos

encontrado es que esto se hace, pero de forma poco apropiada. Al analizar la queja descubríamos que se cubría el trámite, pero que no servía de gran cosa. Escuchar el menor requiere hacerlo de unas determinadas maneras, en unos contextos, previa construcción de una relación de confianza. El derecho no consiste en preguntar al menor, sino en disponer de una persona adulta que sepa escuchar y descubrir lo que siente y lo que de formas diferentes puede decir. Tampoco no es una cuestión de edad. En todas las edades tendría que buscarse la forma idónea. Existe un vacío de preocupación institucional y de habilidades profesionales que las administraciones tendrían que cubrir.

Esta Institución vuelve a recordar que las normas no siempre tienen en cuenta el interés y la perspectiva infantiles. Hemos encontrado diversas situaciones en que, en primer lugar, se tenía en cuenta el cumplimiento formal, *strictu sensu*, y no el derecho a satisfacer al menor. Así, por ejemplo, se deja de aceptar a un niño en un hogar porque no tiene el DNI (a pesar de tenerlo en trámite) o porque no justifica el estado de salud con un documento impuesto, cuando puede haber otros.

Cuando se trata de valorar situaciones infantiles aparecen con mucha frecuencia informes de profesionales de la salud, la conducta o el estudio de la realidad educativa y social. De manera reiterada hemos encontrado contradicciones entre unos y otros, que parecen obedecer no tan sólo a perspectivas y enfoques diferentes en cuanto a formas muy parciales y artificiales de estudiar la realidad de un menor (cuando no ya al interés de una parte). Creemos que sería bueno que los diferentes colegios profesionales y los grupos científicos implicados consensuaran unas pautas mínimas comunes, como también propuestas de buenas prácticas que realmente tengan en cuenta al menor.

Aunque volveremos sobre esta cuestión en el apartado sobre la Administración protectora, querríamos destacar ahora la necesidad de pensar en

cómo cambiar algunas prácticas cuando tiene que producirse una declaración de desamparo vista la imposibilidad o falta de voluntad de la familia biológica para atender adecuadamente a sus hijos e hijas. Como han sido anunciadas posibles modificaciones legales, querríamos alertar sobre la necesidad de un debate sereno sobre los "derechos" de las familias biológicas. No plantearlo como algo a limitar, en contraposición a los derechos de unas nuevas familias, que aparecen por definición enfrentadas a las otras. Convendrá abrir nuevas reflexiones (o recuperar antiguas) sobre la complementariedad entre diferentes núcleos familiares y la búsqueda de formas prácticas que la hagan posible.

En el apartado sobre los conflictos familiares, sugeriremos algunas líneas de propuestas normativas para proteger de manera eficaz los chicos y chicas en las situaciones de ruptura.

1.3. NUEVAS Y VIEJAS INSUFICIENCIAS

El Síndic ha tenido que intervenir en algunas cuestiones en gran medida estructurales o que, como mínimo, presuponen definiciones de modelos de intervención más estables. En el caso de la infancia querríamos destacar dos. Por una parte, las quejas relacionadas con la educación hasta tres años, que han puesto de relieve algunas de las variables que las administraciones, creemos, tendrían que considerar para definir sus políticas educativas.

Por otra parte, no podemos dejar de destacar la complicada realidad que arrastramos con los menores que han vivido un proceso migratorio y para los cuales no se acaban de encontrar modelos de atención diseñados con coherencia, que no estén desbordados por la inmediatez cambiante. Se trata de una situación que ya se ha destacado en informes anteriores y que ahora acumula muchas más incertidumbres sobre las formas razonables de dar respuesta, si se quieren poner en primer lugar los derechos que como menores de edad tienen.

No querríamos acabar esta introducción sin referirnos a dos dinámicas que, de manera contradictoria, impregnan las prácticas diarias del Síndic cuando se ocupa de la infancia y en las cuales el tiempo tiene un gran papel: la urgencia y la lentitud. La Institución se ve sometida de manera reiterada a la presión de profesionales que recurren a nosotros cuando la Administración competente no parece dispuesta a hacer caso y por el medio hay niños que corren peligros graves. Constatamos que cumplimos una función de estímulo y aceleración que tendría que reducirse. La emergencia, la atención inmediata cuando se trata de niños, tendría que estar mejor diseñada. Las respuestas que, a veces, se aplican cuando el Síndic sugiere la necesidad de actuar, podrían estar previstas de manera dinámica.

Pero también sufrimos lentitudes que, a pesar de ser explicables, no dejan de generar sufrimientos y quejas renovadas de los ciudadanos y ciudadanas. La mayoría de las intervenciones relacionadas con los derechos y libertades de la infancia suelen ser más lentas que cuando se trata de otros derechos adultos. En parte es razonable que sea así, porque se trata de no modificar situaciones nada fáciles, que requieren tiempo y, a menudo, múltiples acciones encadenadas. Pero tenemos que alertar sobre lentitudes, según nuestro parecer, no aceptables. Entre ellas querríamos destacar una cuestión que se arrastra de años anteriores y para la cual no desistimos de pedir respuesta. Se trata de las necesidades residenciales y de atención en general de los niños y adolescentes, afectados por un doble discapacitado: un retraso mental importante y un trastorno grave de personalidad y conducta. Diferentes quejas de este grupo no tuvieron respuesta en el 2003 y tampoco la han tenido en el 2004.

2. INTERVENCIONES A NIVEL DE LA INFANCIA DURANTE EL AÑO 2004

Hemos estructurado esta parte del Informe a partir de cinco grandes ejes temáticos que, de una manera

global, interrelacionan la mayoría de las intervenciones relacionadas con la infancia.

El primer gran apartado resume intervenciones derivadas de la necesidad de garantizar el derecho efectivo a la educación, de acuerdo con los diferentes ciclos vitales. A continuación hablamos del conjunto del sistema protector, en el cual aparecen numerosas disfunciones, derivadas de un funcionamiento histórico muy complejo y de la dificultad del sistema para adaptarse a las nuevas realidades sociales que generan nuevas situaciones de desprotección. En el tercer apartado comentamos de manera separada algunas vulneraciones de derechos que aparecen cuando las personas adultas de los grupos familiares entran en conflicto.

A pesar de no tener una gran relevancia cuantitativa, sí que ha tenido de cualitativa, y por eso hemos comentado separadamente las intervenciones sobre algunos conflictos y tensiones que tienen como protagonistas o víctimas a los chicos y chicas adolescentes. Así, el cuarto apartado se refiere a aspectos relacionados con la confrontación y el abuso entre iguales, pero también a otros aspectos de conflicto y violencia adolescente y joven. Finalmente, la infancia aparece en quejas e intervenciones que responden a innovaciones y cambios sociales. Por eso comentamos también de manera separada algunos aspectos de la sociedad mediática que se presentan como generadores de posibles impactos negativos sobre la infancia.

2.1. DERECHO EFECTIVO A LA EDUCACIÓN Y IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

2.1.1. La educación infantil

En la medida en que el Síndic recibe las preocupaciones ciudadanas que no encuentran las respuestas adecuadas que la ciudadanía espera, también nos ha llegado un conjunto importante de dificultades que tienen como núcleo central la preocupación para encontrar soluciones a las

necesidades familiares de educar en las primeras etapas infantiles.

La mayoría de las quejas recibidas encuentran sentido en el nuevo contexto en el que se sitúan las preocupaciones y las dificultades colectivas, y están cruzadas con los elementos siguientes:

- Una gran demanda, en continuo crecimiento, de plazas de jardín de infancia, derivada de la agravada incompatibilidad entre las vidas laboral y familiar de los diferentes tipos de familia.
- La preocupación de algunas administraciones por la reducción de costes, de manera que con los recursos disponibles se pueda generar una oferta mayor .
- Un momento de indefinición del conjunto del sistema educativo, con concepciones fuertemente opuestas sobre el sentido de la educación 0-3 entre las benéficoasistenciales, las escolarizadoras y las que quieren mantener una clara diferenciación del sentido y las formas de hacer educación en esta edad.
- Una falta de regulación legal adecuada que pueda servir para garantizar la calidad educativa.

Con todo, el grueso de quejas debe situarse en la tensión derivada de la ausencia de plazas y en la fragilidad que el diseño educativo de esta etapa tiene todavía. Los padres y madres se han dirigido al Síndic porque no encontraban plaza, o porque el niño no había sido admitido de acuerdo con criterios que ponían en cuestión. La necesidad de encontrar plaza ha hecho que nos pronunciáramos contra el hecho de que no se pueda inscribir a bebés aún no nacidos que necesitarán una plaza en los primeros meses de los curso. Pero, también recibíamos una queja en sentido contrario, porque un ayuntamiento reservaba plazas para futuros niños de su municipio e impedía inscribir niños del municipio vecino ya nacidos que necesitaban una plaza.

También destacamos las quejas de ciento cincuenta y un miembros de la comunidad educativa de diferentes

hogares infantiles bajo la responsabilidad del Ayuntamiento de Barcelona, en relación con los diferentes cambios organizativos y de funcionamiento que incidían, en su parecer, de una manera importante en la calidad y que generaban pérdidas importantes en un modelo educativo que había que preservar.

La perspectiva del Síndic de Greuges ha sido estudiar hasta qué punto unas maneras u otras de organizar la atención educativa infantil en los primeros años de vida pueden generar vulneración de diferentes derechos de los niños que tienen que estar especialmente atendidos y protegidos por las diferentes administraciones. Estamos ante unos años de la vida humana de una enorme trascendencia en el futuro de las personas. Una etapa delicada en que el niño tiene que traspasar su confianza y parte de sus vínculos emocionales del núcleo familiar a nuevas personas adultas que también le cuidan.

Como se ha manifestado, la actuación en este ámbito ha derivado de las quejas presentadas por profesionales del área de Barcelona. Eso nos ha llevado a un estudio a fondo de la cuestión, constatando que a pesar de los problemas existentes en este ámbito, en otras áreas territoriales la situación presenta mayores deficiencias.

Si de alguna manera se tuviera que resumir la función principal que tiene que presidir todo proyecto educativo de un hogar y que, por lo tanto, tienen que garantizar sus responsables, diríamos que se trata de organizar un clima educativo básico en el cual se den:

- Un conjunto de estímulos adecuados a cada edad y a cada niño, que faciliten su desarrollo madurativo, que completen los del núcleo familiar.
- Un conjunto de experiencias de sociabilidad, de contactos y relaciones con otras personas y otros niños, que completen las que el núcleo cerrado de una familia no puede proporcionar.
- Una percepción permanente de afecto y seguridad que permita disfrutar, vivir el día a día como experiencia satisfactoria.

Entre las sugerencias y recomendaciones que el Síndic ha hecho al Ayuntamiento podemos destacar:

- La necesidad de que todo nuevo modelo organizativo se base en una propuesta pedagógica ordenada, elaborada a partir de las aportaciones de profesionales; es a partir de esto que hay que introducir también políticas públicas de racionalidad económica.
- La necesidad de una evaluación objetiva y rigurosa de los efectos de todo tipo que genera un nuevo "modelo" antes de generalizarlo.
- La distribución horaria del personal tiene que ser la idónea para las necesidades de los niños.
- La necesidad de impedir que el aumento de personas que tienen relación y de la rotación de contrataciones de personal puedan tener efectos negativos en los niños.

Con todo, como estamos en un momento de vacío normativo y el Parlamento de Catalunya aprobó en julio de 2004 la Ley 5/2004, de creación de jardines de infancia de calidad, que autoriza y empuja al Gobierno a dictar las normas necesarias para desplegarla y hacer posible que los hogares tengan la calidad educativa que esta etapa infantil requiere, también hemos hecho un conjunto de sugerencias en el Departamento de Educación. Destacamos las siguientes:

- La urgencia de cumplir el compromiso adquirido por el Gobierno en la Ley 5/2004, haciendo una propuesta de regulación que garantice el carácter educativo y la calidad de los hogares infantiles, así como de todos los otros recursos de matiz educativo que atienden niños de hasta tres años.
- La urgencia de extender la actuación de la inspección educativa a todos los jardines de infancia, con independencia de su titularidad.
- La necesidad de garantizar que toda puesta en funcionamiento de un nuevo hogar tiene detrás una propuesta pedagógica coherente y que, a medio plazo, se hace un seguimiento evaluador para

discriminar qué formas organizativas son recomendables.

- La elaboración de un censo esmerado de los recursos educativos de hasta tres años existentes en Catalunya, y también de un mapa de necesidades de jardines de infancia y un calendario de ejecución para dar respuesta.

2.1.2. Admisión de alumnos y distribución de la población escolar

El acceso de los alumnos a las escuelas y la elección de centro han recibido también este año una buena parte de las quejas del Síndic en relación con el sistema educativo.

El abril pasado se aprobó un nuevo decreto de matriculación, el Decreto 252/2004, de 1 de abril, que establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos. Aparte de otras modificaciones, la nueva regulación introduce los cambios siguientes:

- Establece dos nuevos criterios generales de prioridad de acceso: la discapacidad en el alumno, padres, tutores guardadores o hermanos, y la enfermedad crónica del alumno que exija una dieta compleja.
- Mantiene la reserva de dos plazas escolares para favorecer la integración del alumnado con necesidades educativas específicas, e incluye dentro de este concepto tanto a los niños con necesidades específicas por razones socioeconómicas o socioculturales, como a los alumnos de nueva incorporación al sistema educativo y los afectados por discapacidades o trastornos de conducta.
- Suprime la referencia a las áreas de escolarización singular.

Sin embargo, también:

- Suprime el llamado criterio complementario de prioridad que la regulación anterior permitía fijar en cada centro.

- Mantiene la puntuación otorgada por residir en el área definida como de influencia del centro.

A pesar de las novedades, un elevado número de quejas recibidas continúan estando relacionadas con estos dos últimos elementos. Los padres y madres se quejan de la existencia de empadronamientos falsos de forma presunta que tendrían por objeto obtener la puntuación que se otorga por la proximidad del domicilio y que comporta una prioridad de acceso. El Síndic ha recibido quejas porque los hijos de los promotores no habían podido acceder a las escuelas solicitadas y, en cambio, dentro del mismo proceso de matriculación habían obtenido plaza alumnos que no residían dentro de la zona de influencia del centro.

La persistencia de estas denuncias nos hace pensar que se trata de una práctica en algunos casos bastante extendida. Las mejoras introducidas en las normas de preinscripción y matrícula no siempre han tenido el efecto deseado o no se han aplicado de manera rigurosa. Por ejemplo: en aquellos casos en que la dirección del DNI de los padres no coincide con la hecha constar en la solicitud de centro, se ha pedido el certificado de renovación de DNI además del certificado de empadronamiento. Sin embargo, a pesar de cumplir los requisitos formales, éstos no han sido todavía suficientes para evitar fraudes. Ha faltado a menudo una actitud decidida de la Administración educativa en el territorio, dando traslado urgente de las denuncias por presunto fraude a la Administración local, que es la encargada de velar para que los datos que contiene el padrón se ajusten a la realidad.

Éste era el sentido de la queja de un grupo de madres y padres que denunciaban la falta de actuación del Departamento de Educación, que, a pesar de su insistencia, no requirió la intervención del ayuntamiento para comprobar la veracidad de un grupo de posibles falsos empadronamientos. Igualmente denunciaban la falta de actuación de la autoridad local negándose a investigar sus denuncias de forma suficiente, que consideraban comprobadas por la Administración educativa. Ninguna de las dos

administraciones actuó en la práctica para dar respuesta a los ciudadanos y ciudadanas.

Todo al contrario, en otra queja, después de la intervención del Síndic, un ayuntamiento, cumpliendo su obligación, ordenó una investigación policial de uno de los presuntos falsos empadronamientos, que confirmó lo que decían los promotores de la queja, y llevó a abrir un expediente informativo. Los implicados no se presentaron al trámite de audiencia y el ayuntamiento dictó una resolución por la cual estimó el recurso de la familia perjudicada (véase quejas números 3720/04, 4535/04, 2216/04).

A la vista de las situaciones denunciadas, el Síndic ha sugerido al Departamento de Educación que introduzca nuevas mejoras en el Decreto de matriculación con el fin de evitar en la medida de lo posible estas prácticas. También ha sugerido que, en cualquier caso, siempre traslade las denuncias que reciba al ayuntamiento correspondiente, que es la Administración que tiene el encargo de velar para que los datos del padrón se ajusten a la realidad. A partir de diversas actuaciones, el Síndic ha recibido informaciones que ponen de manifiesto ciertas insuficiencias en el padrón que afectan a temáticas diferentes, por lo que se propone llevar a cabo un estudio sobre esta cuestión.

Finalmente, acabamos este punto relacionado con el domicilio y la documentación demandada para acreditarlo haciendo mención de cómo alguna Administración ha hecho, en algún caso, una aplicación literal de las normas y ha producido una exclusión, perfectamente enmendable, de haber considerado en primer lugar los derechos del niño. Una persona de origen inmigrante se quejó porque su hija no pudo obtener la puntuación que se otorga en función del domicilio para acceder a un jardín de infancia porque en aquel momento sus padres disponían únicamente de tarjeta de residencia y no de DNI, que tenían en trámite y obtuvieron pocos días después. La Administración no quiso hacer ninguna lectura interpretativa e insistió que éste es el

documento que de forma literal requiere la normativa de preinscripción.

Si el criterio de residencia real en el territorio ha generado un primer grupo de malas prácticas no siempre corregidas y las correspondientes quejas, la supresión del criterio complementario, que estaba en manos de cada centro, ha sido la causa de otro grupo. Diferentes maestros de escuelas concertadas han manifestado que, con la supresión del criterio complementario de acceso que fijaban los centros y la introducción de criterios más restrictivos para aumentar el número de plazas escolares por grupo, se habían encontrado con que sus hijos no podían acceder a las escuelas donde ellos y ellas ejercían la actividad docente.

Este grupo de maestros se dirigió al Síndic, señalando que el Convenio único del personal de estos tipos de centros establece que sus hijos tienen un derecho preferente para acceder a ellos. El Departamento de Educación respondió al Síndic que el Decreto 252/2004 tiene un rango normativo superior a este convenio y, por lo tanto, es de cumplimiento obligatorio. El Síndic consideró que la postura del Departamento se ajustaba a la normativa vigente, si bien también tuvo conocimiento, posteriormente, que los alumnos mencionados habían accedido finalmente a los centros donde trabajaban sus progenitores.

Tenemos que destacar, también, todas las quejas que el Síndic ha recibido en que, a pesar de aplicarse de forma correcta la normativa de matriculación, se producen unos resultados en la asignación de plazas que hacen muy difícil la escolarización de los niños de acuerdo con las pretensiones que razonablemente parecen tener sus familias. El número de plazas que ofrecen las escuelas es necesariamente limitado y eso hace inevitable que, cuándo el número de solicitudes es superior al de plazas disponibles, algunas solicitudes, aplicados los criterios de prioridad de acceso, no puedan ser admitidas y los niños no entren en las escuelas solicitadas en primera instancia.

Partiendo de esta realidad, hemos recibido con preocupación las quejas de algunas familias con hermanos escolarizados en centros diferentes o que se encontraban a gran distancia del domicilio familiar, en algún caso sin transporte público y con situaciones familiares de gran dificultad (véase queja 0824/04). El Síndic sugirió en este caso al Departamento la adopción de soluciones concretas. Preocupan especialmente las situaciones que afectan a niños de muy corta edad si la distancia entre el domicilio y la escuela afecta directamente a su calidad de vida y sus hábitos básicos.

El caso especial de los hermanos es tenido en cuenta por la normativa de matriculación, pero sólo de forma parcial, ya que se establece como criterio de prioridad de acceso que haya hermanos matriculados efectivamente en la escuela en el momento de la preinscripción, referida al curso que finaliza, pero no a aquél para el cual se hace la preinscripción. Es decir, para acceder sirve tener un hermano en el centro, aunque el año siguiente, en razón de edad, ya no estará. En el mismo sentido, no se tiene en cuenta la situación generada por hermanos que cambian simultáneamente de escuela a consecuencia, por ejemplo, de un traslado de domicilio, excepto que los hermanos soliciten plaza escolar en el mismo nivel y curso.

Un padre planteaba esta situación aduciendo que si el hermano de un posible alumno no continuaba en el centro el curso siguiente tenía que ser considerado en la misma situación que los otros alumnos solicitantes que no tenían hermanos (véase queja número 1864/04). En respuesta al Síndic, el Departamento de Educación ha expuesto diversas razones que, en su parecer, sustentan el mantenimiento de la adjudicación de puntos por hermano, independientemente de la continuidad de éste en el centro. El Síndic apreció que las razones expuestas no justificaban la puntuación otorgada en los casos en que el hermano no continuaba la escolarización y, en consecuencia, sugirió al Departamento de Educación que el criterio de prioridad de acceso que tiene en

cuenta la existencia de hermanos se refiera al curso para el cual se hace la preinscripción y no al que acaba. Según nuestro parecer, el objetivo de la norma parece que tiene que favorecer a los grupos de hermanos puedan ser escolarizados simultáneamente en el mismo centro, no en periodos diferentes, y tratándose de un dato fácilmente constatable, especialmente en la educación infantil, tienen que poder arbitrarse medidas para asegurar el cumplimiento de este criterio.

No son, sin embargo, tan sólo las dificultades y contradicciones para acceder a las instituciones educativas lo que ha generado quejas o necesidades de intervenir de oficio. También las hay derivadas de cómo se distribuye finalmente la población escolar en determinadas poblaciones o barrios. A pesar de la reserva de plazas y las mejoras introducidas en los sucesivos decretos de matriculación, algunas escuelas de titularidad pública continúan concentrando a un elevado número de alumnos de origen inmigrante en sus clases que no es comparable al de otros centros, muy superior a las de infancia de similares características existentes en su entorno más próximo.

Así, tenemos que destacar la continuación de una actuación de seguimiento de la evolución de la escolarización en zonas de especial dificultad, a raíz de la queja presentada por las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (AMPA) del sector de Santa Eugènia i Sant Narcís, de Girona, el año 2003. Su preocupación nacía de la falta de planificación y de recursos ante el incremento de la proporción de alumnos de origen inmigrante y de alumnos con necesidades educativas especiales. Del estudio de los últimos datos aportados por el Departamento y del informe que adjuntaba, el Síndic constató que, aunque este sector es uno de los que ha sufrido una concentración de estos alumnos en la escuela pública más significativa, el curso 2003-2004 se observaba una mejora en la distribución de la diversidad de alumnos entre la escuela pública y la privada concertada con respecto a los cursos anteriores. Sin embargo, el Síndic coincide con el Departamento en la

apreciación que se tardará unos años en completar la redistribución equilibrada, aunque se adelanta a medida que entran nuevas promociones más equilibradas. Con todo, la preocupación continúa ante determinadas concentraciones en algunas escuelas de primaria y, especialmente en el CEIP Santa Eugènia, ya que entiende que una proporción de casi el 45% de alumnos con necesidades educativas especiales en un solo centro es difícil de gestionar. Con respecto a la educación secundaria, se observa que la distribución de estos alumnos es, de momento, más equilibrada.

En la línea de reclamar un apoyo adecuado para poder ejercer su tarea educativa, los profesionales de un CEIP de la zona de la Farga de Salt se dirigieron al Síndic para plantear las dificultades y el apoyo insuficiente que recibían del Departamento de Educación. Exponían que en aquel momento, a final de 2003, la escuela tenía más del 75% de alumnos de nacionalidad extranjera, y que el curso anterior había atendido sesenta y seis de incorporación tardía. Muchos de estos niños tenían que recibir ayuda para poder entenderse y comunicarse, y cada maestro tutor tenía unos cuantos alumnos en esta situación en su aula, la mayoría con un ratio de 27 alumnos.

El Departamento de Educación informó al Síndic de las actuaciones para atender las demandas del equipo directivo del centro: la asignación de un taller de quince horas, el reconocimiento de la condición de centro de atención educativa preferente, ayudas para la dotación informática y para realizar salidas. Pero la realidad que el Síndic pudo observar en el centro hace pensar que estas ayudas, a pesar del esfuerzo de los profesionales del centro, no son suficientes porque son actuaciones momentáneas de apoyo que no abordan la situación de la escuela desde una perspectiva global y con un proyecto de futuro, porque carecen de ambición de cambio. Por esta razón pedimos al Departamento un plan de intervención específico para el centro, vista su situación excepcional y, más allá de la escuela, una distribución de los alumnos inmigrantes en las escuelas del barrio que se acerque a los porcentajes de población

inmigrada que hay en el municipio. La queja continúa abierta y pendiente de nuevas intervenciones.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
3872/03 R	Concentración de alumnos inmigrantes en un centro docente público
0824/04 R	Una plaza escolar sin medio de transporte para acceder a ella.
1864/04 R	Los puntos asignados por hermano en el centro docente
2008/04	El acceso a la escuela de los hijos de los maestros
3720/04	Falsos empadronamientos para acceder a un determinado centro docente

2.1.3. La escolarización normalizada de los alumnos diferentes

Los niños y los adolescentes con necesidades educativas diferentes o que sufren alguna discapacidad, independientemente del alcance o de la severidad de ésta, tienen derecho a recibir una educación que saque el máximo partido de su potencial y, al mismo tiempo, a recibirla en un marco que facilite su integración social. Cualquier limitación en éste sentido, que no esté establecida en interés del mismo alumno, vulnera el derecho a la no discriminación y el derecho a la educación, reconocidos en los artículos 2 y 28 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los niños. En consecuencia, el Síndic ha dicho, como criterio general y como respuesta a las situaciones concretas que ha conocido, que siempre que sea posible los alumnos que sufren alguna discapacidad o determinados trastornos, como déficit de atención por hiperactividad, tendrían que cursar estudios en los centros docentes ordinarios, con el apoyo especializado correspondiente.

Pero observamos con preocupación que los procesos seguidos para una verdadera educación en contextos estimulantes y normalizadores parecen sufrir un

significativo paro, si no retroceso, a consecuencia de los importantes cambios que vive el sistema educativo. Como se ha destacado en el apartado anterior, en el panorama escolar se han introducido numerosos elementos de diversidad, que afectan a los objetivos educativos, las didácticas y procedimientos a seguir, las motivaciones y las características del alumnado. Además, se ha conformado un panorama de necesidades educativas muy asociadas a las nuevas realidades de dificultad y exclusión social, que no está distribuido de manera equilibrada en el conjunto de escuelas de un territorio. Este nuevo contexto ha tenido un efecto rebote, por el cual algunas escuelas no se ven con ánimos de asumir también al alumno con discapacidades o determinadas dificultades de aprendizaje. Se tiende a que un determinado tipo de alumnado acabe siendo enviado por sistema a instituciones de educación especial.

Con respecto a los alumnos con discapacidades, conocemos la intención del Departamento de Educación de avanzar progresivamente hacia la inclusión de todos los alumnos, con excepción de los que sufren discapacidades profundas. Con todo, al Síndic continúan llegando escritos de padres, madres y profesionales de la educación y de la psicología, que exponen su disconformidad con situaciones particulares de alumnos que son derivados a centros de educación especial, o que hacen la escolarización compartida, a pesar de las indicaciones contrarias de médicos y psicólogos, o de los efectos que esta escolarización provocan en el alumno.

En una de estas situaciones -caso de un alumno que sufre un retraso madurativo global con alteraciones de conducta, pero que no es un caso severo de discapacidad ni de trastorno mental-, el servicio que hace el refuerzo escolar se dirigió al Síndic insistiendo en el perjuicio que causaba al alumno la asistencia de media jornada a una escuela de educación especial con niños que tenían afectaciones severas de desarrollo (véase queja número 1735/04). En el informe de este profesional se hacía constar que en esta escuela el alumno no avanzaba sino que se

atrasaba, mientras que cuando estaba entre alumnos que no sufrían discapacidades actuaba de forma completamente diferente (era totalmente autónomo, podía trabajar solo con adaptación del material). No tenía sentido esta escolarización cuando los diferentes diagnósticos sugerían incluirlo en una escuela rural (reducido número de alumnos de diferentes niveles y modelos de imitación variados y sencillos) y cuando la escuela ordinaria a la cual asistía a las tardes estaba dispuesta a tenerlo la jornada completa.

La queja procedía de una asociación educativa que hacía constar las dificultades de colaboración con el Equipo de Asesoramiento Psicopedagógico (EAP) de la zona, cerrado en sus propuestas y que utilizaba con alarmante frecuencia un centro escolar de educación especial existente en la comarca. El Síndic recogió y traspasó al Departamento lo que hacía constar este informe y pidió ser informado sobre qué alumnos tenía la escuela de educación especial; con qué tipo de discapacidades y patologías; el número y perfil de alumnos que eran derivados por el EAP; si había informes de inspección de educación sobre la derivación de alumnos con problemas de escolarización desde el EAP en esta comarca. El trámite del expediente se encuentra pendiente de respuesta.

En algunos otros casos de disconformidad de los padres con la escolarización compartida se observa que se ha actuado correctamente, de acuerdo con criterios que compartimos: a) se ha trabajado esmeradamente según las necesidades y características detectadas a través de la observación y el estudio del alumno; b) se ha aplicado al alumno un proyecto individualizado y personalizado de escolarización adaptado; c) se han recogido las valoraciones de los maestros y de los otros profesionales implicados; y, d) se han escuchado las consideraciones y la opinión de los padres. Con todo, a menudo la disconformidad de los padres con la propuesta de escolarización del EAP continúa, pero el Síndic, a pesar de comprender el malestar de los padres, les aconseja poner confianza en las

valoraciones y las propuestas de los técnicos en tanto que especialistas en las necesidades escolares de los niños.

Las dificultades para atender a la diferencia también se nos han planteado por otros aspectos, como hipoacúsicos, dificultades conductuales, etc. ha sido reiterada la queja por las respuestas dadas a los chicos y chicas que manifiestan una situación de importante déficit de atención e hiperactividad (TDAH). A opinión de los promotores de alguna queja, no sólo no reciben la atención que necesitan, sino que a menudo son castigados repetidamente por conductas perturbadoras en el aula. Así, unos padres denunciaron al Síndic el trato repetidamente sancionador que recibía su hijo de diez años en el centro docente al cual asistía, con el resultado de expulsión en algunas ocasiones, como también la falta de conocimientos sobre el fenómeno de la hiperactividad y sobre las mejores estrategias de atención escolar al alumno (véase queja número 1567/04). Los padres entendían que el comportamiento de su hijo en el instituto era incorrecto y sancionable, pero que correspondía a las características de conducta referidas a los estudios sobre hiperactividad; por este motivo discrepaban de la respuesta que el centro docente daba a esta conducta, porque era contraria a lo que aconsejaban los expertos: respuestas de refuerzo positivo y no sanciones continuadas. En este caso, se encontró finalmente una solución personalizada mediante un cambio a una escuela más pequeña, con refuerzo en el mismo centro de profesionales de una escuela de educación especial, y con un trabajo coordinado entre el EAP, el centro docente y los padres.

Otros padres y madres nos han hecho llegar su preocupación por la falta de atención escolar adecuada a sus hijos superdotados (véase queja números 1325/04 y 1382/04). Estos alumnos presentan a menudo un bajo rendimiento escolar y dificultades en los ámbitos emocionales y relacionales, pero en la mayoría de casos tienen una capacidad cognitiva que no corresponde a los resultados. A raíz

de las solicitudes de estos padres y madres nos hemos dirigido al Departamento para que nos informen sobre la atención escolar en cada caso, y observamos que se han hecho esfuerzos por atender lo más convenientemente posible a los hijos de las personas interesadas. Estos padres y madres, sin embargo, se sienten desorientados y poco atendidos en la escolarización y las necesidades educativas de los alumnos con superdotación intelectual, y sobre los servicios y ayudas para atenderlas.

Por este motivo, el Síndic ha expuesto al Departamento que entiende que la atención educativa a estos niños presenta una complejidad que a menudo parece no encontrar respuesta lo suficiente adecuada en los centros ordinarios, que provoca a veces señales de fracaso escolar y de inadaptación al aula. Sin embargo, con el fin de efectuar las consideraciones y sugerencias oportunas, hemos pedido ser informados sobre:

- Qué mecanismos se han previsto para poder hacer frente a esta complejidad.
- Si hay especialistas en los EAP o en otros servicios educativos sobre este tema que puedan asesorar los maestros y los padres sobre características y necesidades asociadas, y sobre los servicios que pueden atenderlos.
-

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1735/04	La escolarización compartida con una escuela de educación especial
1567/04	Trato adecuado a un alumno hiperactivo
1325/04	Falta de adaptación curricular para un alumno superdotado

2.1.4. Dificultades docentes

A pesar de tratarse en muchos casos de quejas que no afectan directamente a derechos de niños y adolescentes, desde este ámbito y con esta perspectiva nos hemos ocupado de cuestiones que

afectan al profesorado y a los educadores que se ocupan de ellos. Sus razones para llegar al Síndic obedecían a menudo a dificultades y preocupaciones personales, pero el conflicto creado tenía o puede tener efectos importantes sobre la realidad educativa del alumnado. Con demandas de intervención muy diferentes, nos hemos ocupado de docentes que ponen de manifiesto dificultades en el ejercicio de su tarea o que no aceptan algunos cambios estructurales que ha vivido el sistema educativo, ya sea en el currículum o en la organización de las tareas del profesorado. Nuestra preocupación, es velar por como afecta a los niños y adolescentes el malestar docente, naturalmente aparte de las actuaciones para salvaguardar los derechos de este colectivo.

Tenemos que señalar tres grandes grupos de dificultades a los cuales hemos prestado atención de manera singular: la estabilidad del profesorado, las experiencias de ensayo o de convivencia complicada en los equipos docentes de determinados centros y la aplicación en el ámbito educativo de determinadas licencias o permisos.

La falta de estabilidad ha sido planteada por un numeroso grupo de profesores que hace años que se encuentran en situación de expectativa de destino y se han dirigido al Síndic para denunciar la falta de creación de plazas de algunas materias y los perjuicios que el mantenimiento en esta situación administrativa les comporta. El Departamento de Educación ha señalado que conoce esta problemática y que incrementará el número de plazas vacantes que se tendrán que cubrir mediante el próximo concurso de traslados, las cuales se encontrarían en fase de estudio. En este sentido, consideramos que una vez se haya valorado la continuidad de los puestos de trabajo en el centro docente, habría que reducir en la medida en que sea posible el número de funcionarios en esta situación. El largo periodo de tiempo transcurrido en muchos casos genera una inevitable percepción de inestabilidad, esta situación administrativa comporta perjuicios concretos a los

afectados y, a menudo, la tarea docente y educativa queda alterada.

El acoso moral en los puestos de trabajo ocupaba el núcleo central de otras quejas recibidas de maestros y profesores. La intervención del Síndic ante estas denuncias, a pesar de la vulneración de derechos que comportan, se convierte en especialmente difícil puesto que esta Institución no dispone de los medios para conocerlo. Hay que advertir, sin embargo, que bajo esta etiqueta parecen presentarse situaciones muy diversas, en las que se mezclan dificultades humanas de adaptación a las nuevas realidades educativas, tensiones de grupo enquistadas a lo largo de los años en el claustro.

La intervención del Síndic se ha centrado en velar, en los casos en que estas situaciones han podido ser acreditadas, para que hubiera una respuesta de los órganos competentes del Departamento de Educación. En este sentido, con motivo de la queja de un profesor que aportaba un informe emitido por la Inspección de Trabajo que concluía que el interesado había sido sometido a una situación que configuraba un cuadro de acoso moral, que había causado daños a su salud, el Síndic, teniendo en cuenta la presunción de certeza que tienen reconocida los informes de la inspección, recordó al Departamento de Educación que adoptara las medidas necesarias para proteger a aquel funcionario, y que le facilitara la reincorporación si esta ocurría, y que averiguara si los hechos denunciados eran constitutivos de falta disciplinaria (véase queja número 1312/04).

La respuesta del Departamento de Educación, en este caso y en otros de similares, se ha centrado a proponer un cambio de centro a los afectados, o adoptar medidas de acompañamiento que puedan facilitarles la reincorporación al puesto de trabajo. No obstante, no consta al Síndic que se hayan investigado los hechos como tampoco que se hayan adoptado medidas organizativas o disciplinarias en los puestos de trabajo para prevenir estas situaciones y dar una respuesta adecuada a las denuncias. La

respuesta, según nuestro parecer, es todavía insuficiente, y por eso se piensa sugerir la necesidad de adoptar un conjunto de medidas de carácter general, actualmente en fase de estudio, que tienen que ser objeto de la intervención del Síndic el próximo año 2005.

Finalmente, la cuestión de licencias y permisos ha comportado intervenciones en las que, a menudo, la Administración ha encontrado formas de atender la queja. Así, ocurrió con un funcionario que tenía constituida notarialmente una unión de pareja estable homosexual y a la cual se denegó la licencia en razón de matrimonio (véase queja número 0669/04). El Síndic sugirió al Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas que promoviera las reformas legales necesarias para equiparar totalmente, a nivel de la función pública, los beneficios que tienen reconocidos los matrimonios con las uniones estables de pareja homosexuales, y que incluyera la licencia de quince días naturales en razón de matrimonio. El Departamento de Gobernación aceptó esta sugerencia.

En relación con el otorgamiento de permisos, el Síndic también se ha dirigido al propio Departamento para conocer qué interpretación hace del apartado a) del artículo 97.2 del Decreto legislativo 1/1997, en la redacción que le dio la Ley 6/2002, de 25 de abril, de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, la cual prevé la posibilidad de reducir la jornada un tercio o la mitad con una percepción del 80% o del 60% de la retribución a los "funcionarios que en razón de guarda legal cuidan [...] o de una persona disminuida, psíquica, física o sensorial que no hace ninguna actividad retribuida". La solicitud de esta aclaración se produjo a raíz de la queja de una profesora que tiene acogido un niño que sufre una disminución y a la que el Departamento de Educación concedió una reducción de jornada, pero con reducción proporcional de las retribuciones, entendiendo que su caso no era asimilable al supuesto descrito (véase queja número 4401/04). Según nuestro parecer la interesada sí que cumpliría los requisitos de este tipo de permiso, puesto

que tiene otorgada la guarda legal del niño, que sufre una disminución, y no hace ninguna actividad retribuida. Por eso hemos pedido conocer las instrucciones con respecto a la interpretación de esta regulación para todos los funcionarios de la Generalitat.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
2256/04	Profesores en expectativa de destino
1312/04	Denuncia por acoso laboral
R	
0669/04	Homologación de los beneficios de las uniones estables de pareja homosexual con el matrimonio nivel de la función pública docente
R	
4401/04	Otorgamiento de una reducción de jornada por guarda de un niño discapacitado

2.2. NIÑOS Y ADOLESCENTES DESAMPARADOS

2.2.1. Disfunciones en las prácticas del sistema protector

Una buena parte de las tensiones y las dinámicas para garantizar derechos básicos de los niños continúa asociada al funcionamiento del sistema protector. Si en la introducción recordábamos la tensión habitual entre la emergencia y la lentitud, ahora queremos poner el énfasis en la manera como las quejas y las actuaciones de oficio se mueven en dos direcciones aparentemente contrarias, conectadas por la necesidad de dar apoyo a las administraciones para encontrar aquello que realmente puede ser más útil a cada menor.

Una de estas direcciones de las quejas tiene detrás personas preocupadas porque el sistema protector no funciona adecuadamente y reclaman al Síndic que actúe para que lo haga de manera efectiva, ágil y sin generar más maltrato. En la dirección opuesta, ciudadanos afectados por las decisiones protectoras reclaman nuestra intervención porque consideran que se vulneran sus derechos en tanto que padres y madres y que no pueden hacer nada ante una Administración que, según su opinión, no los tiene en cuenta: son quejas de quien pide la protección efectiva, de quien se opone a las medidas protectoras. En el primer caso, estamos ante demandas que destapan vacíos y carencias de relevancia, hechos

que demostrarían que no siempre se protege a los niños y adolescentes. En el segundo, que no vale cualquier forma de proceder cuando realmente se tiene que actuar para proteger, y no siempre se tienen en cuenta de manera correcta las personas implicadas.

A. Demandas de un cambio en profundidad

En el primer grupo hemos considerado quejas relacionadas con múltiples aspectos del sistema o en diferentes partes de él. Un ejemplo general han sido las reflexiones sobre las dificultades y deficiencias en el sistema de protección que el presidente de una asociación colaboradora a nivel de la protección a la infancia hizo llegar al Síndic. Se refería, entre otros aspectos, a:

- La necesidad de modificar y mejorar el conjunto del procedimiento de protección (acogimiento, estudio, seguimiento, etc.), de manera que el trato a los niños y los adolescentes fuera normalizador, humanizado, menos burocrático, teniendo en cuenta sus necesidades, sin vulnerar innecesariamente su intimidad.
- La promoción de medidas de prevención de la separación de los niños y de los adolescentes de su entorno familiar, mediante recursos en el mismo territorio: más educadores en la calle y en los centros docentes, la reimplantación de la figura del delegado de asistencia al niño, programas de apoyo a las familias, etc.
- La necesidad de potenciar recursos alternativos dentro del entorno familiar (acogimientos familiares en familia extensa y en familia ajena) y evitar que en la práctica los centros sean el único recurso.
- La mejora del tratamiento y acompañamiento a las familias una vez los niños y los adolescentes se encuentran en centros, a través de una red suficiente y preparada de Equipos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia (EAIA), que conozcan bien a los chicos y chicas y conozcan los centros en los cuales se encuentran, con el fin de evitar los internamientos largos.

- Facilitar el contacto de los niños y de los adolescentes internados con sus familiares, y evitar rigideces y actitudes temerosas de los profesionales.
- Intervenir adecuadamente desde los centros residenciales de acción educativa, con otros sistemas de asignación de plazas, adultos referentes para todo el proceso que seguirá el menor, sistemas de coordinación adecuada, etc.

En una línea similar de revisión a fondo del sistema, hemos tenido otras quejas pidiendo, por ejemplo, una revisión en profundidad de las secuencias de internamiento vividas por algunos niños y adolescentes.

También del mismo carácter general algunas disfunciones que tienen como base descoordinaciones territoriales o falta de efectividad en las relaciones entre los sistemas de servicios sociales, de atención a la infancia y de protección. Hemos tenido quejas, por ejemplo, en las cuales la ausencia de un seguimiento efectivo hacía que los niños y adolescentes estuvieran sometidos a importantes riesgos cuando la madre no era atendida por los servicios sociales a causa de maltratos, pero sus descendientes, por nadie. La situación de desprotección se agravaba al cambiar de zona por la situación del hogar de acogida en un territorio bajo el control de un EAIA diferente. A veces, la tensión ha surgido porque las situaciones de padecimiento de los niños eran objetivamente graves. Los profesionales en contacto directo pedían intervenciones protectoras, pero éstas llegaban a menudo después de meses o más de un año de propuestas. Así ha sido en una queja reciente en la cual un centro de atención a personas con problemas de drogas alertaba sobre la urgencia de intervenir con un menor de poco más de un año en peligro de daños graves.

Algunas de estas reflexiones ya habían sido anteriormente planteadas por el Síndic ante la Administración protectora, a través de sugerencias hechas a partir de quejas recibidas y de actuaciones

de oficio, y han sido traspasadas de nuevo a raíz de alguna de éstas más generales al Departamento de Bienestar y Familia. Éste ha comunicado al Síndic que ha recogido los documentos como propuestas a tener en cuenta, si ocurre, a la hora de diseñar y aplicar las políticas de atención a la infancia y la adolescencia, en la línea de valorar todas las aportaciones que las entidades y los agentes implicados en la materia nos puedan hacer llegar, y con la finalidad última de mejorar la atención que la Administración da a los niños. El Síndic se ha vuelto a dirigir al Departamento solicitando ser informado en su momento de las decisiones que se vayan adoptando para paliar y evitar las dificultades expuestas y también de la previsión que el Departamento tiene para estudiar las diversas cuestiones planteadas.

B. Actuaciones protectoras poco adecuadas para el interés del niño

De las quejas que tienen como objeto disfunciones más específicas querríamos remarcar las siguientes:

- El retraso en el estudio de las situaciones personales y familiares de los niños y adolescentes que se encuentran en situaciones sociales y familiares de alto riesgo y el alargamiento innecesario de los procesos que llevan a su protección.
- La imposibilidad de ofrecer recursos y ayudas que eviten la separación de los niños de sus familias.
- La falta de recursos alternativos a la familia adecuados a cada niño.
- La separación de los hermanos en diferentes centros.
- La permanencia innecesariamente larga de niños y adolescentes en los centros de acogimiento para el estudio de su situación, como también formas poco objetivas de hacer este estudio.
- La falta de respeto a la identidad de los niños, o un presunto trato inadecuado, en algún centro residencial.

Paradigmática para explicar lo que sin duda son un conjunto de intervenciones protectoras que generan

finalmente padecimientos ha sido la situación planteada por una menor de nueve años, acogida en familia ajena. Se dirigió al Síndic para que se tuviera en cuenta su opinión ante la obligatoriedad, impuesta judicialmente, de volver con su madre biológica. Las respuestas desde la institución han consistido en interesarnos por el caso y para que la chica pudiera ser escuchada. Pero el análisis del caso nos permite alertar sobre algunos aspectos a los cuales habrá que dar importancia:

- Dejar bien claro en los acogimientos inicialmente no adoptivos que son acogimientos parciales, complementarios, que se pueden convertir en permanentes.
- Trabajar la separación que vive el niño de la familia biológica y ayuda a los dos núcleos familiares a gestionar adecuadamente las contradicciones.

El Síndic está buscando formas de intercambio de criterios entre jueces de familia, fiscales de menores y profesionales del sistema protector para poder escuchar adecuadamente a los niños y adolescentes y valorar lo que los núcleos familiares en tensión manifiestan.

Algunas de estas dificultades y otras a que nos referiremos se podrían reducir con modificaciones de la Ley 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y los adolescentes y de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción (por ejemplo las relacionadas con las formas de acogimiento). El Gobierno de la Generalitat ha anunciado ya que piensa modificarla, proceso de reforma en el marco del cual el Síndic de Greuges presentará propuestas de mejora a partir de la realidad que conozca.

C. Otras dificultades y algunas buenas prácticas

Sin que forme parte de una manera clara ninguna de las tendencias que hemos destacado, queríamos hacer mención de una cuestión planteada a final de 2003 y a comienzo de 2004: la situación de los niños

pequeños de una parte de la comunidad gitana que acompañan a sus madres a mendigar en la calle (véase quejas números 4345/03 y 0012/04). Por este asunto nos dirigimos a los departamentos de Bienestar y Familia y de Interior, y también al Ayuntamiento de Barcelona. Estudiados los informes recibos, el Síndic hizo diversas consideraciones y sugerencias. Destacamos éstas:

- La necesidad de emprender un plan especial de la mendicidad con niños y de intervención socioeducativa con padres y madres para una adecuada crianza de sus hijos. Este plan tendría que ser interdepartamental e incluir también la Administración local, liderado por el Departamento de Bienestar y Familia, como institución que tiene encomendada la protección de los niños y de los adolescentes.
- Las actuaciones con los padres y madres constituyen una acción pedagógica que valoramos acertada y útil, pero hace falta también una intervención de los servicios sociales de atención primaria que vaya más allá de ser reactiva a las demandas que les llegan. Siendo un colectivo tan numeroso en Barcelona, hay que considerar la conveniencia de formas de intervención específica y proactiva desde los servicios sociales.

Finalmente, entre algunas actuaciones de oficio destinadas a conocer buenas prácticas a generalizar, destacaremos la visita al Centro de Acogimiento Talaia, que tiene un doble encargo: dar respuesta inmediata y transitoria a la necesidad de protección urgente de los niños y adolescentes de alto riesgo, y elaborar el estudio, valoración, diagnóstico y pronóstico para hacer la propuesta de futuro protector correspondiente. Como es un centro que acoge chicas de 12 a 18 años, y sus hermanos y hermanas pequeños, hasta cinco años, pareció que sería útil recoger su experiencia, pensando en las dificultades protectoras en la adolescencia de qué hablaremos después. Encontramos un marco teórico y unas aplicaciones de este marco sólidas y experimentadas,

una cohesión de los equipos importante, una práctica bien estructurada de coordinación con todos los recursos de la DGAIA y una colaboración con los recursos del sistema de bienestar de la zona. Consideramos positiva la forma de trabajar y creemos que habría que estudiar hacerla extensiva a otros recursos residenciales.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
0605/04	Desacuerdo de una madre de tres hijas tuteladas por la Administración que se encuentran en diferentes centros residenciales de acción educativa
1332/04	Reflexiones relativas a las disfunciones del sistema protector
3407/04	La madre de unos niños tutelados por la Dirección General de Atención a la Infancia y a la Adolescencia expresa su preocupación por el trato que reciben sus hijos en un centro residencial de acción educativa
0012/04	Situación de los niños que acompañan a sus madres en el ejercicio de la mendicidad
R	
2217/04	Acción de oficio para visitar el centro de acogimiento Talaia

2.2.2. El internamiento en centros educativos grandes

El año 2004 se presentó al Parlamento un Informe monográfico sobre los Centros Residenciales de Acción Educativa (CRAE). Del estudio de los resultados se deduce que, por razones obvias, los centros con más número de niños y de adolescentes tienen más dificultades para atenderlos de forma personalizada y, sobre todo, para conseguir un entorno lo más parecido posible a las familias. A raíz de esta conclusión y de los datos acumulados a partir de las visitas que ya hicimos el año 1999, se creyó conveniente volver a visitar algunos de estos centros grandes. Esta vez, se pretendió conocer de manera especial:

- El cumplimiento de los derechos de participación.
- La individuación del proceso educativo.
- El respeto a la propia identidad.
- Las formas de sancionar.
- La organización del centro.

Se quería conocer, por una parte, qué esfuerzos hacían los centros para conseguir esta atención y este clima, a pesar de los condicionantes del entorno físico y del número de niños y, por otra, se preveía hacer recomendaciones y sugerencias para la mejora en su vida cotidiana teniendo en cuenta que todos los centros grandes fueron reorganizados durante los años noventa.

Queremos destacar que en estas visitas hemos recogido a menudo la preocupación y el padecimiento de los profesionales del sistema de protección que trabajan en las instituciones residenciales. Nos ha pasado lo mismo con las quejas de padres y madres de los niños internados. Aunque las percepciones y las cuestiones planteadas son diferentes, no son discrepantes, y entre las dos, complementan la visión.

Estas actuaciones de oficio se iniciaron con dos visitas a dos de los centros residenciales que acogen más niños y adolescentes de las comarcas de Barcelona y está previsto continuarlas en el 2005, mediante visitas a los otros centros de más de treinta plazas, para elaborar posteriormente un informe que incluya recomendaciones y sugerencias sobre la vida cotidiana de los niños y los adolescentes que residen en ellos (véase actuación de oficio 4403/03).

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
4403/03	Actuación de oficio de visitas a centros residenciales de acción educativa

2.2.3. Intervenciones protectoras y dificultades adolescentes

Si es difícil la función parental de la Administración con los niños, lo es mucho más con los adolescentes. La necesaria flexibilidad en la atención a los adolescentes topa a menudo con la poco evitable rigidez del funcionamiento de la Administración. Tienen que aprender la autonomía y practicar la emancipación, pero viven en instituciones, bajo sistemas de

protección y control. Todo es aún más complejo todavía, porque hablamos de adolescentes que o bien han pasado su niñez en el sistema de protección, en sus centros, o bien han sido internados después de años de una vida familiar llena de conflictos, y se encuentran, por lo tanto, en un momento especialmente difícil de la vida. A menudo les han faltado el afecto, la atención, la orientación y la imposición de normas y límites. Ahora se sublevan contra su propio pasado, contra el sistema que les ha protegido. Por todo eso la intervención educativa que necesitan es muy especializada, necesita equipos educativos específicamente formados, en contextos adecuados, con organizaciones apropiadas. Un ejemplo de las dificultades existentes fue la modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección del menor desamparado y de la adopción, llevada a cabo por la Ley 8/2002, de 27 de marzo.

Además de los conflictos cotidianos o de los incidentes puntuales de importancia, la realidad que nos ha llegado es la falta de plazas específicamente diseñadas para cubrir las necesidades afectivas y educativas de los chicos y chicas que tienen que residir en un centro, la ausencia de recursos intermedios, la falta casi total de posibilidad de acogimiento familiar para adolescentes, y la inexistencia de recursos de acompañamiento en medio abierto.

Uno de los pocos centros que acoge chicos adolescentes en régimen de educación intensiva y de alta contención es Els Castanyers, que ha sido objeto de diversas actuaciones de oficio a lo largo de los años y también de algún escrito de queja. Este año 2004, a raíz de diferentes incidentes, se abrió una última actuación de oficio, porque se consideró conveniente hacer una visita a este centro con el fin de tener un conocimiento actualizado de la vida cotidiana de los chicos que residen en él.

Esta actuación continúa abierta y ha dado paso a un estudio más en profundidad de las dificultades

educativas y protectoras en esta edad, del funcionamiento de los recursos existentes para estas edades y de la aplicación que se hace de esta modificación normativa (véase queja número 4497/04).

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
4497/04	Actuación de oficio por los incidentes en el centro educativo Els Castanyers

2.2.4 Los procesos de adopción

Los últimos años la evolución de la adopción ha añadido complejidad a una realidad ya compleja. Por una lado, el incremento y la diversificación de la adopción internacional, que implica la incorporación de la participación de los países de origen de los niños, la relación de los solicitantes de adopción y la Administración; y por otra, el aumento en general del interés por la posibilidad de adoptar entre personas de características y situaciones muy diversas, que ha introducido nuevas incertidumbres sobre la idoneidad de los diferentes grupos familiares.

Es en relación con la adopción internacional que muchas personas se han dirigido al Síndic quejándose por las condiciones que se imponen en algunos casos, especialmente por los retrasos e irregularidades en la tramitación de los expedientes de las personas que ya tienen el certificado de idoneidad. En todos los casos, la Administración competente comunica su falta de capacidad para incidir sobre los hechos denunciados, más allá de las gestiones de seguimiento concreto de cada caso. Los países de donde han llegado más denuncias de retrasos han sido el Ecuador y Rusia. El Instituto Catalán de Acogimiento y Adopción (ICAA) nos ha informado del motivo del retraso en la adjudicación de niños en los dos países y de las gestiones hechas con sus administraciones. Para evitar expectativas no ajustadas a la realidad, el Departamento de Bienestar y Familia informa periódicamente sobre el número de niños originarios de cada país adoptados en Catalunya, y desde el primer momento hace saber a las familias la realidad de cada país y la tardanza correspondiente, aunque a lo largo del trámite se les ofrece la posibilidad de cambio de país. En cualquier caso, el ICAA intenta

obtener información de cada expediente para dar una respuesta a las familias (véase quejas números 2542/04, 2439/04 y 3678/04).

En relación con las cuestiones generales del proceso adoptivo, una de las planteadas por diversas personas ha sido el malestar y el padecimiento por el trato recibido de los equipos que tienen el encargo en el proceso de estudio. Estas quejas no se refieren a una agencia determinada, sino a diversas y diferentes, pero todas tienen en común la percepción de no haber sido tratado con respeto, haber sido cuestionado o presionado a renunciar repetidamente con respecto al proyecto adoptivo. Y eso mayoritariamente en razón de edad, pero también, en algún caso, por el hecho de querer una adopción individual o por determinadas circunstancias personales. Más allá de los componentes personales de buena parte de estas quejas, de difícil valoración, tenemos que decir que observamos una gran disparidad de abordajes en el estudio de los grupos familiares, y también una insuficiente supervisión y cuestionamiento de la Administración del resultado de estos estudios.

Finalmente, hay personas que exponen su disconformidad con la denegación del certificado de idoneidad, cuestión sobre el cual el Síndic no puede intervenir, porque se trata de criterios técnicos que no tiene competencia para cuestionar. Estamos de nuevo ante las preocupaciones aparentemente confrontadas de que a menudo hemos hablado en este texto. Los grupos familiares con voluntad de adopción son sometidos a estudios complejos que no tienen características homogéneas, con prácticas vistas como poco respetuosas, que no tienen un control efectivo. Sin embargo, el resultado es que finalmente todo el mundo, salvo casos muy extremos, es considerado idóneo.

Cerramos esta parte con una referencia a los procesos adoptivos en núcleos familiares compuestos por dos personas del mismo sexo. Los últimos dos años (así consta en el informe de 2003) hemos tenido quejas en relación con estos grupos, que, a pesar de conocer

nuestras limitaciones competenciales, reclamaban al Síndic un posicionamiento contra su imposibilidad legal para adoptar. La cuestión se ha planteado de nuevo, pero esta vez ya ha tenido respuesta de la Administración en diferentes proyectos de ley, que modifican el Código Civil en el caso del Estado y el Código de familia en el caso de Catalunya, y que si son aprobados suprimirán esta situación.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
2542/04	Dificultades en los trámites para la adopción internacional

2.2.5. Menores no acompañados que han vivido un proceso migratorio

Empezábamos el año 2004 cerrando una actuación de oficio abierta sobre la repatriación de los menores inmigrantes magrebíes no acompañados, y al acabarlo la reabrimos otra vez para hacer el seguimiento esmerado de las respuestas de las administraciones al conjunto de adolescentes que, habiendo vivido un proceso migratorio, se encuentran en nuestra casa. En medio se han sucedido diversos hechos y cambios.

De manera global, si hacemos caso de lo que nos dicen los expertos que trabajan sobre el territorio, se están produciendo algunas modificaciones significativas en las características (origen, situación familiar, pretensiones de la aventura migratoria, etc.), en algunas demandas de atención y en la aceptación de las intervenciones protectoras. Pero también hemos asistido a dos modificaciones importantes en las instrucciones generales o en las normas a aplicar: la supresión de la Instrucción 3/2003 del fiscal general del Estado, sobre la repatriación de menores extranjeros y el debate público, y la aprobación final de un nuevo reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

A la primera investigación de oficio especialmente centrada en algunos casos de menores repatriados se había solicitado información específica sobre:

- El motivo por el cual la Administración protectora no había asumido la tutela.
- Los requisitos mínimos del entorno familiar que se requerían y si se conocían antes de decidir la repatriación.

Estudiada la respuesta de la Administración, el Síndic se dirigió nuevamente al Departamento de Bienestar y Familia haciendo constar su discrepancia con las razones expuestas en el informe recibido, especialmente por considerar que no era necesaria, como se comunicaba, la suspensión de la potestad de los padres para tutelar. La transitoriedad de la situación que se daba como argumento no puede ser una excepción para aplicar medidas protectoras, ya que se pueden tomar cautelarmente mientras se estudia la situación del chico. Además, actuando como se estaba haciendo, quedan desamparados no sólo los que serán devueltos durante el periodo en que se hacen las gestiones pertinentes, sino aquel grupo, más numeroso, que no sería devuelto.

Hemos manifestado también que las actuaciones para conocer las condiciones del entorno familiar no parecían garantizar una atención adecuada, especialmente porque, como decía la respuesta de la Administración, no hay una red específica de servicios sociales en el país de origen. Por otra parte, con el conocimiento de qué se dispone sobre el entorno del país donde retornan, se observaban debilidades importantes a la hora de asegurar la atención del menor, aunque se hable de la figura del mediador-intermediario del distrito. En consecuencia, el Síndic consideró que había que proceder a una protección administrativa y material de los menores no acompañados desde el primer momento y que, si eran devueltos, es necesario garantizar un entorno en el cual no se aprecie un ejercicio inadecuado o inexistente de la patria potestad por parte de su grupo familiar.

El Departamento no aceptó estas sugerencias, y se consideró conveniente cerrar la actuación de oficio a pesar de reiterarlas otra vez. Por eso, recientemente se ha abierto una nueva actuación de oficio sobre la situación de los diferentes menores que han vivido solos un proceso migratorio con el objetivo de hacer el seguimiento de sus circunstancias y de la respuesta de la Administración a sus necesidades.

Como colofón tenemos que recordar aquí que, como se indica en otra parte del presente Informe, el Síndic hizo un conjunto de sugerencias sobre la propuesta de nuevo reglamento de la citada ley, y que hay una parte específicamente referida a los menores no acompañados. Como ya se ha indicado, creemos que invade las competencias exclusivas que la Generalitat de Catalunya tiene en la materia e impone una forma de ejercerlas. De manera específica, se recomienda no limitar el ejercicio de la tutela, la prevalencia de los informes protectores sobre los policiales en los procesos de repatriación y la consideración del arraigo de los niños para regularizar la familia, para evitar que toda ella sea ilegal.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
5158/04	Actuación de oficio para hacer el seguimiento de la respuesta de las administraciones a menores inmigrantes no acompañados

2.3. INFANCIA Y CONFLICTOS EN EL GRUPO FAMILIAR

2.3.1. Niños y niñas que sufren las rupturas

Probablemente, entre las situaciones más delicadas que puede vivir un niño, especialmente en las primeras etapas de la vida, están las relacionadas con las rupturas de los núcleos afectivos con los cuales convive y la pérdida o negatización persistente de alguna de las personas adultas con quien tiene que continuar conviviendo.

Este año, el Síndic ha continuado recibiendo un número creciente de quejas que se referían a la situación de niños que se encuentran en medio de rupturas familiares conflictivas. Entre las diferentes cuestiones que plantean o que, implícitamente o explícitamente, se derivan querríamos destacar las siguientes:

- En muchas rupturas matrimoniales con conflicto, inicial o generado a posteriori, se dan situaciones en que habría que buscar alguna forma de ayuda: la conflictualización suele tener una evolución larga (en la mayoría de casos la decisión judicial sobre la separación hace más de un año que se ha producido) y este largo conflicto se traduce en una judicialización cada vez más pronunciada de las incidencias que van surgiendo y, en definitiva, de las relaciones. A menudo hay múltiples denuncias cruzadas que a su vez originan los correspondientes procedimientos judiciales. Es el caso de la queja en la que la madre pidió la ejecución del régimen de visitas fijado, mientras el padre, paralelamente, había solicitado un cambio de custodia.
- El debate y las prácticas sobre quién de los dos cónyuges debería de tener la custodia de los hijos ha generado también diversas demandas. Así, se nos ha dirigido una asociación de padres separados que no tienen la custodia de los hijos, denunciando con carácter general las consecuencias negativas para los niños que, en su parecer, comportan muchas decisiones judiciales relativas a la custodia de menores. Especialmente destacan las consecuencias de la falta de relación de los niños y los adolescentes con uno de los dos progenitores, en este caso el padre. Esta situación podría dar lugar al renombre "síndrome de alienación parental", que provoca rechazo del padre no custodio y la negativa de los niños a acudir a las visitas. Estos padres aportaban artículos elaborados desde los ámbitos psiquiátricos y psicológicos, en los cuales se demostraría una actuación manipuladora de la

madre para conseguir que los hijos no quieran ver al padre.

- A menudo el desacuerdo y la demanda de intervención se fundamenta en los déficits o estilos educativos inadecuados que la otra parte aplica o deja de aplicar. Ha sido, por ejemplo, el caso del padre que pide ayuda para conseguir el seguimiento y el control del absentismo de una hija de la que no tenía la custodia y que no conseguía visitar.
- Las tensiones más extremas han aparecido cuando las quejas tienen como fundamento la obligatoriedad por acuerdo judicial de entregar al hijo o la hija a la parte contraria sin que, según una de las partes, se haya escuchado al menor y se hayan valorado adecuadamente los informes existentes, a menudo contradictorios. Éste era el caso de la hija de muy corta edad para ir a vivir con el otro progenitor, que tenía formalmente la guarda pero con el cual la chica no había convivido desde hacía años, y casi no se conocían. Al revés, también aparecen las quejas por la lentitud judicial a decidir cambios de custodia que se consideran necesarios y urgentes. En los dos casos acuden a la Institución pidiendo que ésta intervenga para evitar daños irreparables.
- Finalmente, hay que destacar que las situaciones de fragilidad que aparecen en la monoparentalidad (básicamente confiada a la madre) han comportado dos nuevos tipos de demandas. Por una parte algunas desigualdades que parecen aparecer para acceder a determinadas ayudas para los hijos cuando no se conforma una pareja. De otra, la estigmatización negativa que puede significar acudir en busca de ayuda (económica, de apoyo educativo, etc.) a los servicios sociales, porque la parte en conflicto utiliza esta situación como prueba que no es conveniente mantener el tipo de custodia acordado.

Toda esta compleja situación, mirada desde los efectos que puede tener en los niños, nos obliga a

pensar como construir una "cultura de la separación" desde la perspectiva de los derechos de los niños y de los adolescentes, pensando cómo queda afectado su bienestar emocional y los necesarios estímulos educativos. En consecuencia, se han hecho gestiones a raíz de las instancias judiciales y de los departamentos que tienen responsabilidades sobre este asunto.

En cuanto al "síndrome de alienación parental", creemos, sin embargo, que es una cuestión todavía poco investigada que merece ser más estudiada. Sin embargo, no puede servir de cajón de sastre para depositar todos los casos de negación de los niños y de los adolescentes a tener contacto con uno de los padres. No puede servir para debilitar la todavía no consolidada convicción (y su aplicación práctica) que hay que escuchar a los niños y los adolescentes en los procesos de separación de los padres. En esta cuestión tenemos que insistir en la necesidad de preparación de los profesionales para esta tarea, que va más allá de los condicionantes ideológicos de los adultos que escuchan.

En muchas de las situaciones citadas, el Síndic ha visto limitada su intervención al estar el tema *sub judice*. Sin embargo, al observar la situación de riesgo en que podría encontrarse el niño, el Síndic se ha interesado por estas cuestiones y ha recaudado información para buscar la forma de facilitar algún tipo de seguimiento y apoyo de los servicios sociales de los diferentes municipios. En otros casos, el Síndic ha querido poner un énfasis especial en el derecho de los niños a ser escuchado y lo ha reclamado para ellos.

De manera general, querríamos destacar que mayoritariamente se trata de situaciones de padecimiento de niños y adolescentes que emergen en contextos aparentemente normalizados. No es fácil poner en marcha las intervenciones previstas en las leyes de protección. Parece que realmente lo que hay que pensar son nuevas formas de prevenir, acompañar y proteger a los niños en estas situaciones de conflicto.

Ante esta situación, el año 2003 el Síndic inició una actuación de oficio para recomendar al Departamento de Bienestar y Familia que desplegara reglamentariamente el artículo 22.1 de la Ley 8/1995, de atención y protección de los niños y adolescentes, y promoviera de acuerdo con la previsión de crear un servicio de mediación padres-hijos. Esta sugerencia fue rechazada y este año 2004 se abre una nueva actuación de oficio para estudiar posibles propuestas normativas o nuevas sugerencias para organizar los recursos en la siguiente línea:

- Pedir al Departamento de Justicia que extienda la mediación, promueva la obligación en los procesos de separación no amistosa o, cuando menos, la obligatoriedad de ser informado sobre los costes humanos y de otra índole que implica el litigio, especialmente para los hijos e hijas (posibles modificaciones de las leyes de mediación y del Código de familia).
- Estudiar como abrir el ámbito privado a la intervención de profesionales educativos y sociales para dar apoyo a los niños y adolescentes en un núcleo familiar en ruptura, cuando no se dan los supuestos de desamparo (posibles incorporaciones en las leyes de servicios sociales o de atención y protección de los niños).
- Establecer convenios de colaboración con la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya para buscar formas de mejorar la atención de los niños y adolescentes afectados en litigios familiares.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS	
CÓDIGO	ASUNTO
1168/04	Actuación de oficio para estudiar la conveniencia de la mediación obligatoria
3136/04	Un padre separado denuncia la falta de respuesta de un ayuntamiento a la demanda vista del expediente abierto en servicios sociales para saber si su hija se encuentra en situación de riesgo
R	
3168/04	La Asociación de Víctimas de la Alienación parental pide la intervención del Síndic en diversas cuestiones

3815/04 Un padre separado denuncia la situación de riesgo en que se encuentra su hija que vive con la madre por sentencia judicial

2.3.2. Abusos y desprotección de niños que viven con adultos en conflicto

Una situación mucho más extrema es la que viven los niños y los adolescentes inmersos en los conflictos de separación de los progenitores en los cuales aparece, además, el posible abuso sexual de uno de los dos progenitores que viven con ellos.

Queremos hacer una mención especial de estos casos, no tan sólo por la gravedad, sino porque reúnen unas características que dificultan extremadamente nuestra intervención. Así, todos ellos están *sub judice*, ya han sido juzgados o admitidos por el juez; aparecen múltiples denuncias cruzadas; a menudo tienen expedientes judiciales abiertos en el ámbito civil y penal simultáneamente. En el medio, hay un menor que sufre no tan sólo la práctica del abuso, si es que éste se da, sino también una excesiva y duplicada intervención de peritos e instancias judiciales, que no siempre actúan con la cautela correspondiente, que reabren continuamente conflictos de fidelidad y angustias de abandono y culpabilidad.

Una de las asociaciones de padres que antes hemos citado al hablar del "síndrome de alienación parental" basaba algunas de sus reclamaciones en el hecho de haber sido acusado falsamente, con la consecuencia de suspensión de visitas y salidas con el progenitor presumiblemente perpetrador del abuso. Si el abuso sexual infantil es de **por** si difícil de valorar y juzgar **por** la naturaleza privada de los presuntos hechos denunciados, el conflicto entre padres y la utilización de esta acusación para distanciar a los hijos de uno de los progenitores hace que esta valoración sea todavía más complicada.

Ante estas solicitudes de padres y madres, el Síndic tiene dificultades para intervenir, pero no puede dejar de intentar alguna actuación para evitar al máximo las

situaciones de riesgo y reducir el padecimiento del menor por aquello que vive. Por este motivo, se ha dirigido a menudo al Ministerio Fiscal para que intente conciliar los litigios que se producen en instancias y juzgados diferentes y valore con agilidad la posibilidad de pedir medidas cautelares.

Continuamos manifestando nuestra preocupación, ya que los niños y adolescentes sufren una verdadera falta de defensa efectiva de sus derechos. Hay unos niños que sufren, bien por ser víctimas de abuso, bien porque se les priva de tener contacto con uno de los padres. Quedan abusos sin ser identificados y la denuncia es uno más de los instrumentos de confrontación que tienen los progenitores, que genera debilitamientos innecesarios de los vínculos paternofiliales. También en esta cuestión se hace necesaria la promoción de una cultura ética de la separación, que tenga por primer objetivo evitar padecimientos infantiles, para encontrar el punto justo de conciliación entre el derecho a la protección hacia los abusos y el respeto por el derecho del niño a relacionarse con los dos progenitores.

A pesar de tener relación con todas las situaciones de abuso y maltrato, y no tan sólo con las que se pueden dar en las rupturas familiares, queremos destacar aquí la firma, por parte de las autoridades judiciales, fiscales y policiales de las diferentes delegaciones del Gobierno y el Síndic, del último "protocolo básico de actuaciones en maltratos a menores", que faltaba para el conjunto de Catalunya, el de las Tierras del Ebro, como también la constitución de su comisión de seguimiento. Este instrumento se ha constituido en cada territorio para generar unas formas de actuar compartidas entre todas las instancias, unas prioridades y unos circuitos ágiles. Si se consigue que funcione adecuadamente en los diferentes territorios, puede ser un instrumento para apaciguar algunas de las dificultades y contradicciones que acabamos de señalar.

2.4. TRANSGRESIONES, CONFRONTACIONES Y VIOLENCIAS EN CONTEXTOS ADOLESCENTES Y JÓVENES

Un grupo de quejas y actuaciones han sido relacionadas con dificultades y tensiones que aparecen en la convivencia diaria entre adolescentes y de ellos y ellas con la sociedad adulta. Son realidades no comparables, pero que tienen en común tensiones y padecimientos adolescentes. En número, los más abundantes han sido los relacionados, en una clasificación simple, con el *bullying* o violencia y acoso entre iguales en los territorios escolares. Pero el Síndic también se ha ocupado de la violencia entre iguales y otras violencias entre jóvenes con componentes de confrontación ideológica. Igualmente, el año ha tenido novedades en la aplicación de la ley de responsabilidad penal del menor que han generado diferentes quejas. De la misma manera, han continuado llegando demandas relacionadas con alguna intervención policial.

De una manera esporádica pero persistente, la Institución ha recibido quejas de padres y madres, en algún caso del mismo adolescente, que relatan situaciones de victimación en la escuela, por parte de los compañeros. Sin entrar en un diagnóstico esmerado que pueda clasificar adecuadamente estas situaciones, todas parecen tener en común:

- El padecimiento de un adolescente, vivido por él y la familia como muy significativo, que tiene como origen los mismos compañeros y las relaciones escolares.
- Una sensación que esta realidad ha pasado desapercibida durante mucho tiempo para la escuela.
- Un relato de los padres, que insisten que ni la escuela ni la Administración educativa han hecho lo que tenían que hacer, que acaba con una demanda de cambio de centro escolar.

La actuación del Síndic ha sido centrada, en primer lugar a urgir la intervención de la Administración educativa para agilizar los cambios, si es que parecen

necesarios, y evitar padecimientos innecesarios. Pero, acto seguido, hemos pedido también información para conocer fundamentalmente:

- Si la escuela hacía un seguimiento educativo personalizado de la persona afectada.
- Si el tutor o tutora eran conscientes de lo que la persona relataba.
- Como se valoraba la integración y las relaciones grupales de todos los implicados.
- Las medidas de apoyo puestas en marcha.
- Las intervenciones del Departamento de Educación.

Probablemente, algún hecho de gran resonancia mediática ha hecho que este fenómeno sea reconocido hoy con más facilidad y que los padres, al sentirse no atendidos adecuadamente, hayan pensado en recurrir al Síndic para encontrar una salida, con lo cual han hecho aumentar las quejas de estas características. Algunos casos son bastante recientes y no hemos tenido todavía la respuesta final de la Administración, pero, por los datos conocidos, tenemos que decir que no podemos describir bien el fenómeno (ni si se trata de una realidad unívoca), ni podemos decir que en todos los casos la actuación escolar y la supervisión de la inspección hayan sido idóneas. Con la voluntad de profundizar realmente en el tema, hemos mantenido abiertos algunos expedientes para poder trabajarlo a fondo con alguna de las escuelas implicadas y, especialmente, hemos abierto una investigación de oficio para ordenar las reflexiones sobre este problema y las posibles recomendaciones a la Administración educativa.

En Castellar del Vallès se produjo una situación de acoso adolescente con componentes de confrontación que iban más allá de la escuela y que condujeron al Síndic, de la misma manera que con otros incidentes graves, a abrir una investigación de oficio. La muerte en accidente de moto, cerca de la escuela, de un adolescente considerado miembro de un determinado tipo de grupo juvenil, y también el comentario desafortunado de otro adolescente opuesto, generó una serie de amenazas verbales y físicas y de

confrontaciones que hicieron necesaria la intervención de la policía. Ante la situación provocada el adolescente afectado cambió de escuela, y su familia de municipio de residencia.

El hecho se inscribía en un contexto de confrontación juvenil sistemática, después de un largo tiempo de incidentes, en la escuela y en la vida cotidiana, en que se mezclaban elementos de afirmación, ideológica y política y de conformación de grupos juveniles opuestos. Con su intervención, aún abierta, el Síndic ha querido conocer como la administración municipal encauzaba la situación, como había actuado el IES y como diferentes departamentos de la Generalitat se implicaban en la planificación de actuaciones para el futuro. De lo que hemos conocido, podemos manifestar nuestra satisfacción por las respuestas globalizadas e integradoras que toma el ayuntamiento y por como los dos institutos de educación secundaria existentes en la actualidad intentan hacer el seguimiento educativo de los adolescentes en confrontación.

A la vista de las realidades de acoso y de la complejidad de las confrontaciones de todo tipo que hemos conocido, hemos decidido estudiar en profundidad el tema durante los próximos meses para sugerir a las administraciones, en el último trimestre del año, algunas recomendaciones. Vista la complejidad y, habiendo compartido preocupaciones similares en las jornadas de trabajo conjuntas celebradas en Euskadi, hemos decidido elaborar un trabajo conjunto con el Ararteko.

Con una preocupación complementaria, no hace mucho hemos tenido una queja de la Plataforma Ciudadana Castellar contra el Fascismo, que contextualiza algunas de las confrontaciones que se dan en el municipio y en la comarca en una dinámica de afirmación y posible impunidad de grupos de extrema derecha e ideologías antidemocráticas. Su petición es que el Síndic intervenga para que las administraciones garanticen el ejercicio de las libertades de expresión y de convivencia. Visto el

alcance comarcal del fenómeno y de las posibles intervenciones, reclamamos la información y los estudios disponibles para sugerir e impulsar las actuaciones adecuadas.

En una dimensión muy menor, en el terreno de las actuaciones de las fuerzas de policía con los adolescentes, a partir de una queja por una intervención en la madrugada de la verbena de Sant Joan, el Síndic ha hecho una serie de recomendaciones al Departamento de Interior. Fundamentalmente se propone que los agentes que actúan como policía de proximidad en los municipios tengan directrices claras sobre la oportunidad y la prioridad o no de determinadas intervenciones con adolescentes, y que se haga una formación adecuada para dominar las estrategias de relación, y evitar, así, confrontaciones innecesarias.

Finalmente, tenemos que recordar que con fecha de 30 de agosto de 2004 fue aprobado el Reglamento de la citada Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Se ha observado con preocupación que la meticulosidad con que se regulan muchas actuaciones puede hacer difícil, si no imposible, una verdadera intervención educativa. Habiendo conocido que la Generalitat ha interpuesto una cuestión de competencia sobre este caso, estamos a la espera para hacer un seguimiento de la aplicación que llevará a cabo el Departamento de Justicia.

EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

CÓDIGO	ASUNTO
2776/04	Actuación de oficio abierta a raíz de unos hechos sucedidos en Castellar del Vallès
5021/04	La Plataforma Ciudadana Castellar contra el fascismo

3. NUEVAS REALIDADES QUE AFECTAN A LA INFANCIA: TELEVISIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

En este apartado queremos referirnos a las denuncias que el Síndic ha recibido durante el año 2004 en relación con posibles vulneraciones de lo que establece el artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los niños, en relación con el derecho a que reciban información adecuada a través de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías. El contenido de este artículo de la convención fue recogido por la Ley catalana 8/1995, de atención y protección de la infancia y la adolescencia (artículos 33 al 37), y por la Ley orgánica 1/1996, del Estado, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (artículo 5º).

Aunque la legislación mencionada considera el derecho a la información adecuada para los niños y los adolescentes poniendo el acento en la obligación de los Estados de promover y facilitar el acceso de los niños y los adolescentes en material audiovisual y escrito que les reporte un enriquecimiento cultural y social, las quejas recibidas están relacionadas con el punto e) del artículo 17 de la Convención: la protección de los niños hacia la información y el material perjudicial a su desarrollo y su bienestar. Hace tiempo que el Comité de Derechos de los Niños de Ginebra instó a los Estados a identificar las instituciones responsables y a establecer estrategias que garanticen el cumplimiento de este artículo. Sin embargo, en Catalunya nos falta el principal instrumento para asegurar la implantación de este derecho. En gran medida esta dificultad es debida a la falta de reglamentación, en los aspectos sancionadores, de la Ley 8/1995, que ha sido reiteradamente solicitada en el gobierno catalán por el Síndic.

A pesar de estar de acuerdo en la importancia de los aspectos pedagógicos y de autorregulación en esta materia, si no se dispone, además, de este reglamento, queda pendiente buena parte de las

posibilidades de intervención y, si es el caso, de sanción.

En este sentido, los ciudadanos que han acudido al Síndic, mayoritariamente padres, madres y abuelos, manifiestan su disconformidad con el contenido altamente violento y explícitamente pornográfico de programas de televisión y de espacios de publicidad en las franjas horarias dirigidas al público infantil o adolescente. En este apartado se incluyen casos como el de una madre que denuncia una televisión local que inserta anuncios de líneas eróticas en medio de los dibujos animados a las ocho de la mañana o el de un abuelo que nos envía una página de un diario local dedicada a anuncios de servicios sexuales con ilustraciones explícitas. Otro caso, por ejemplo, fue planteado en relación con el contenido de un determinado capítulo de la serie de dibujos animados *Shin Chan*, que trataba el tema de la prostitución y que, a opinión suya, presentaba un tratamiento vejatorio hacia las mujeres y un consumo excesivo de alcohol, entre otras cuestiones inadecuadas para el público infantil.

Una parte de estas cuestiones ha sido objeto de debate público y de intervención de las administraciones en torno a la cuestión de la llamada "teleporquería". Se tiene que remarcar que en las actuaciones estatales para superar esta situación, reuniones para llegar a acuerdos de regulación con las diferentes televisiones, el Síndic de Greuges no ha sido considerado como un interlocutor.

En Catalunya, sin embargo, sí que ha participado en diferentes espacios de debate para definir estos conceptos y generar propuestas útiles de actuación, además de empezar una línea de colaboración con el Consejo del Audiovisual.

La cuestión, sin embargo, continúa abierta y nos tendremos que seguir ocupando. De hecho, ha llegado a un punto de crisis porque la complejidad de estímulos audiovisuales y digitales a que puede acceder un niño cada vez es mayor y hace muy

complejo regularlos, especialmente porque las empresas que los gestionan, particularmente las televisivas, olvidan en muchas ocasiones la perspectiva de las necesidades de los niños y adolescentes. De hecho, en el caso de la televisión, por ejemplo, cada vez hay menos televisión pensada y

hecha para los niños, y esta carencia no se resuelve simplemente prohibiendo la televisión inadecuada en horario infantil. Queda, además, redefinir cómo se hace educación en valores en la sociedad digital y en red.

2. LA INSTITUCIÓN EN CIFRAS

Introducción

1. Datos generales de las actuaciones registradas en el 2004
2. Características de los expedientes
3. El Servicio de Información al Ciudadano (SIC)

INTRODUCCIÓN

La Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges, en su artículo 30 del Título III, de las relaciones con el Parlamento, indica que, anualmente, el Síndic de Greuges tiene que presentar al Parlamento un informe de sus actuaciones, en el cual tiene que constar necesariamente:

- a. El número y el tipo de las quejas formuladas y de los expedientes iniciados de oficio.
- b. Las quejas rechazadas, las que se encuentran en tramitación y las ya investigadas con el resultado obtenido, y también las causas a que dieron lugar.

Con el fin de conseguir este propósito de la manera más clara posible, se divide la exposición de los datos en dos partes: una primera, que se refiere a los datos generales de las actuaciones registradas durante el 2004, y otra, que agrupa las diferentes características de los expedientes, ente algunos casos de los abiertos a lo largo del año, y en otros de los cerrados (expedientes que pueden proceder de ejercicios anteriores pero que han llegado a su fin en el 2004). El criterio que ha basado este apartado del informe ha sido el de aportar la mayor cantidad de información posible de la manera más clara y comprensible.

El total de actuaciones registradas se muestra en la triple división de las diferentes tipologías que se tramitan en la Institución: quejas, consultas y actuaciones de oficio. Con el fin de clarificar a qué responde esta clasificación, hemos creído conveniente iniciar esta parte del informe con las definiciones de uso a la institución de los tres conceptos:

- **Queja:** acción que realizan las personas con el fin de manifestar su descontento por la actuación o la falta de actuación de la administración pública.
- **Consulta:** acción que realizan las personas con el fin de obtener información y orientación sobre un determinado asunto. Si es susceptible de presentar una queja se informará a la persona de cómo

realizarla, y si no lo es, se le indicará dónde informarse o solucionar el asunto.

- **Actuación de Oficio:** investigación a iniciativa del Síndic que se realiza cuando se considera oportuno abrir un expediente en defensa de los derechos de las personas, ya sea para controlar las actuaciones de las administraciones públicas o para velar en situaciones de hechos sociales relevantes.

1. DATOS GENERALES DE LAS ACTUACIONES REGISTRADAS EN EL 2004

El número total de actuaciones registradas durante 2004 ha sido de 5.276, correspondiendo casi el 55% a las quejas, un poco más del 44% es la proporción de las consultas, y el porcentaje de las actuaciones de oficio se aproxima al 1%.

La **forma de presentación de las quejas** (véase tabla 1.2.) más común es el correo, que triplica en porcentaje las presentadas vía fax y correo electrónico juntas. Lo mismo sucede en la presentación de consultas, ya que el porcentaje de las telefónicas también triplica el de las hechas de forma presencial a la institución.

La **lengua utilizada** (véase tabla 1.3.) en la presentación de las actuaciones sólo se puede facilitar con respecto a las quejas, las cuales se presentan casi en un 70% en catalán, con respecto al 30% en castellano; la Institución ha recibido durante este ejercicio la presentación de una queja en inglés.

Con respecto a la **procedencia geográfica** (véase tabla 1.4.), como es previsible, la mayoría del total de actuaciones (84,76%) se centran en Catalunya; en este ejercicio sólo provienen de España, un 1,38%, y un 0,13% del extranjero. Presentamos las cifras de la procedencia geográfica del extranjero distribuida en países, así como las relativas a España en forma de comunidades autónomas y provincias.

En el caso de Catalunya (véase tablas 1.4.c, 1.4.e, y 1.4.f), realizamos tres apartados: la distribución por provincias, la distribución por comarcas y la distribución por municipios. En cada caso hemos colocado una gráfica que nos permite visualizar la relación que mantiene cada ítem con sus homónimos; en el caso de los municipios, nos ha parecido pertinente agregarlos por comarcas en el momento de presentar la gráfica. En la procedencia geográfica de los promotores se produce una constante que se confirma año tras año: que el mayor número de actuaciones se concentre en la provincia de Barcelona, que alcanza el 83,19% del total de actuaciones, respecto al casi 6% de Girona, el poco más de 4% de Lleida y un poco más del 6,5% de Tarragona; hay que mencionar que si hablamos de la comarca del Barcelonés o del municipio de Barcelona, este porcentaje es muy superior. Hemos presentado un mapa de Catalunya (véase punto 1.5.d.) detallando la distribución de la procedencia geográfica de los promotores de las actuaciones, comparando el total de actuaciones de los años 2003 y 2004, diferenciando con diferentes colores aquellas comarcas que aumentan en número de actuaciones (23), aquéllas que decrecen (16 del total) y las que permanecen igual (2).

La tabla 1.6. nos muestra la relación de las variables del total de actuaciones registradas en el 2004 y del volumen poblacional a partir de la creación de una nueva variable, el índice, que sitúa la base de la relación entre las dos primeras en 100. Así, se puede observar a la vez la diferencia relativa de volumen poblacional y actuaciones que afecta en las diferentes provincias. De la misma manera se ha construido la tabla 1.7., con el índice en base 100, entre el volumen poblacional y el total de actuaciones, calculado por comarcas. La punta que aparece en la comarca del Pallars Sobirà, se explica gracias al desplazamiento que el Síndic realizó a Sort el 30 de noviembre, donde se recibieron 43 actuaciones. También se detecta esta situación en la tabla 1.7. y sus gráficas, donde ofrecemos la misma información, pero detallada en quejas y consultas.

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS EXPEDIENTES

La **distribución por áreas y subáreas** (véase tabla 2.1.) de las actuaciones registradas durante el 2004 nos descubre que hay una gran diferencia al ordenar de mayor número a menor las quejas y las consultas.

En el caso de las quejas, observamos que el área con un mayor número es la de Administración General (debido a la subárea de Procedimiento Administrativo), seguido de Ordenación del Territorio, Infancia y Enseñanza e Inmigración.

Con respecto a las consultas, el área que tiene más (prescindiendo de lo que llamamos privadas, a lo cual dedicaremos la atención acto seguido) también es la de Administración General, seguida de Seguridad Ciudadana y Justicia (con 282 consultas sobre la administración de Justicia), Consumo y Ordenación del Territorio.

Finalmente, en las actuaciones de oficio observamos que es en el área de Seguridad Ciudadana y Justicia donde se concentra la mitad del total de la Institución; el 15% de actuaciones de oficio están dedicadas a Infancia y Enseñanza, mientras que 7,7% a Consumo. El resto de áreas tienen una o dos, excepto Tributario, donde no se ha realizado ninguna.

El grupo que llamamos Privadas corresponde a aquellas actuaciones que no entran dentro de las competencias del Síndic; en el caso de las consultas, la detección de incompetencia se realiza con antelación a la apertura del expediente; es el caso de las quejas, sin embargo, que al investigar más a fondo el expediente se detecta que se trata de cuestiones de ámbito privado y, por lo tanto, quedan fuera de las competencias del Síndic.

Si nos centramos en el total de expedientes **tramitados durante el ejercicio 2004** (véase tabla 2.2.), vemos que casi el 60% de los expedientes están cerrados, mientras que un 27,7% se quedan en trámite y el 13.7% como no admitidos (no entran en las

competencias del Síndic, según artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges). De las 961 quejas aceptadas abiertas con anterioridad en el 2004, debemos tener presente que 618 tienen el mismo contenido, relativo al Programa de educación compensatoria (es decir, que aunque 618 personas se quejen sobre una misma situación, la tramitación se realiza una única vez con la Administración afectada).

Hemos de destacar los bajos porcentajes que encontramos en los puntos relativos a la falta de colaboración, la no aceptación de la Administración y la falta de respuesta a la sugerencia del Síndic; también destacaremos el elevado porcentaje de expedientes en trámite, la mayoría del cual espera un informe de la Administración correspondiente, o una ampliación de datos de los promotores de la queja. Este hecho lo encontramos vinculado a la **situación de las actuaciones hasta el 2004** (véase tabla 2.3.), donde se muestra la evolución de los últimos 10 años de las actuaciones que la Institución tiene a trámite y aquéllos que ya están archivados. Creemos importando referirnos al hecho de que se ha doblado el total de actuaciones en la década observación; a la vez, es muy importante ver que, de los expedientes que están a trámite, no hay ninguno que el Síndic todavía esté estudiando, ubicando los porcentajes en las casillas de tramitación con los promotores de las quejas (12,95% en el 2004, y muy inferiores los años anteriores) y la Administración (11,36% en el 2004, y 0,11% en el 2003, manteniendo al 0% en la casilla para el resto de años).

Con respecto a las actuaciones que han pasado a formar parte del archivo, veremos que sólo encontramos las provisionales, en cifras suficientes para ser considerada, al 2003 y al 2004. El porcentaje de expedientes concluidos del periodo 2000-2003 es muy superior al de no admitidos; pero no podemos comentar, todavía, el total correspondiente al 2004 ya que se trata de una cifra no definitiva, pues este ejercicio mantiene un 24,31% del total de actuaciones

en trámite, las cuales llegarán a una resolución en ejercicios posteriores.

Totalmente relacionado con las dos tablas anteriores, llegamos al detalle del **grado de aceptación de las consideraciones del Síndic durante el 2004** (véase tabla 2.4). El porcentaje de las actuaciones que concluyen con respuesta de la administración respecto al total de quejas y actuaciones de oficio es del 27,29%; pero, si analizamos la tipología de estas respuestas, observamos que la gran mayoría finalizan con una aceptación por parte de la Administración, ya sea total (93,1% de las respuestas) o parcial (2,2% de las respuestas), mientras que no acepta en un 4,7%.

Si analizamos los expedientes registrados en el 2004 **según la Administración afectada** (véase tabla 2.5.), apreciamos que el porcentaje más elevado de quejas va dirigido a la Administración local (correspondiendo casi el 40% al Ayuntamiento de Barcelona, véase tabla 2.5.c.), seguido de las que se focalizan en la Administración Autonómica. Al centrarnos en el detalle de ésta última (véase tabla 2.5.a.) observamos que los departamentos que reciben un mayor porcentaje de quejas son los de Salud, Bienestar y Familia, y Educación. Los datos correspondientes al Parlamento de Catalunya y a la Corporación Catalana de Radio y Televisión se han presentado en esta tabla, ya que se sitúa en el ámbito autonómico, pero diferenciándolas de los departamentos.

Finalmente, nos ha parecido oportuno incluir una tabla de **relaciones con otros defensores** (véase tabla 2.6), con el fin de detallar el número de expedientes que la Institución ha trabajado a lo largo del año con otros defensores, tanto aquéllos que han sido abiertos en el 2004 y derivados para su tratamiento (que son 278), como los que proceden de ejercicios anteriores, y los defensores correspondientes nos han comunicado el cierre final de su actuación (son 131 actuaciones).

3. DATOS DEL SERVICIO DE INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS

El Servicio de Información a los Ciudadanos (SIC) ha recibido a lo largo del 2004 un total de 3639 actuaciones, de las cuales 1089 han sido visitas a la Institución y 2551 atenciones telefónicas.

Las visitas pueden ser de tres tipos:

- a. Presentación directa de quejas (26,35%).
- b. Consulta sobre cuestiones dónde el Síndic no puede actuar, debido a qué no entran dentro de sus competencias (53,08%).
- c. Orientaciones, dónde el Síndic sí es competente (20,57%) y, por lo tanto, se informa de cómo se tiene que proceder con el fin de presentar la queja. De éstas, el 74,55% acaban finalmente presentando la queja.

Las atenciones telefónicas sólo pueden ser de dos tipos, ya que no se puede presentar directamente una queja por teléfono:

- a. Consultas (68,04%)
- b. Orientaciones para presentar queja (31,6%), de las cuales el 24,07% acaba presentándola.

En la evolución del SIC durante el periodo 2000-2004 (véase tabla 3.3.) se puede observar que se ha aumentado un 12,28% el total de actuaciones del SIC respecto del año anterior.

En las **materias** de las actuaciones recibidas en el SIC (véase tabla 3.5.) vemos que las relacionadas con la Administración general suponen el 23,25% del total, respecto del 15,86% de las relacionadas con Ordenación del territorio y el 11,73% de Justicia. No podemos dejar de mencionar el 15,06% de actuaciones vinculadas a las que llamamos Privadas, que son las que el Síndic no puede tramitar por no quedarse en su ámbito competencial.

1. DATOS GENERALES DE ACTUACIONES REGISTRADAS EN EL 2004

- 1.1. Número y tipo de actuaciones
- 1.2. Forma de presentación de las quejas y consultas
- 1.3. Lengua utilizada en la presentación de las quejas
- 1.4. Distribución de la procedencia geográfica de los promotores de las quejas y las consultas
 - a. Distribución de la procedencia geográfica de los promotores de quejas y consultas del extranjero
 - b. Distribución de la procedencia geográfica de los promotores de quejas y consultas de España por provincias
 - c. Distribución de la procedencia geográfica de los promotores de quejas y consultas de Catalunya por provincias
 - d. Mapa de la distribución de la procedencia geográfica de los promotores de quejas y consultas de Catalunya por comarcas, registradas en el 2003 y en el 2004
 - e. Distribución de la procedencia geográfica de los promotores de quejas y consultas de Catalunya por comarcas
 - f. Distribución de la procedencia geográfica de los promotores de quejas y consultas de Catalunya por municipios
- 1.5. Índice de la relación entre el total de actuaciones y el tamaño de la población, distribuido por provincias
- 1.6. Índice de la relación entre el total de actuaciones y el tamaño de la población, distribuido por comarcas
 - a. Gráfico del índice de la relación entre el total de actuaciones y el tamaño de la población, distribuido por provincias
- 1.7. Índice de la relación entre las quejas y las consultas y el tamaño de la población, distribuido por comarcas
 - a. Gráfico del índice de la relación entre las quejas y el tamaño de la población, distribuido por provincias
 - b. Gráfico del índice de la relación entre las consultas y el tamaño de la población, distribuido por provincias

1.1. Número y tipo de actuaciones

■ Quejas	2901	54,98%	
■ Actuaciones de oficio	52	0,99%	
■ Consultas	2323	44,03%	
TOTAL	5276	100,00%	

DEFINICIONES:

- **Queja:** acción que realizan las personas con el fin de manifestar su descontento por la actuación o la falta de actuación de la administración pública.
- **Actuación de Oficio:** investigación a iniciativa del Síndic que se realiza cuando se considera oportuno abrir un expediente en defensa de los derechos de las personas, ya sea para controlar las actuaciones de las administraciones públicas o para velar en situaciones de hechos sociales relevantes.
- **Consulta:** acción que realizan las personas con el fin de obtener información y orientación sobre un determinado asunto. Si es susceptible de presentar una queja se informará a la persona de cómo realizarla, y si no lo es, se le indicará dónde informarse o solucionar el asunto.

1.2. Forma de presentación de las quejas y las consultas

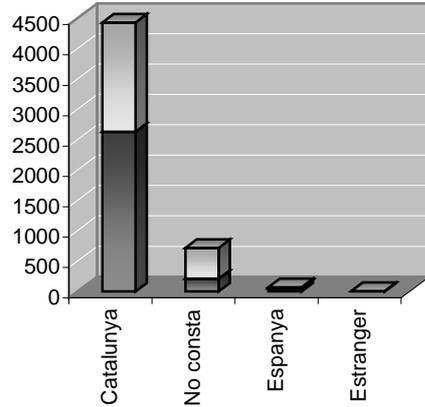
Quejas				
■ Correo	2185	75,32%		
■ Fax	549	18,92%		
■ Correo electrónico	167	5,76%		
TOTAL	2901	100 %		
Consultas				
■ Presenciales	576	24,80%		
■ Telefónicas	1747	75,20%		
TOTAL	2323	100 %		

1.3. Lengua utilizada en la presentación de las quejas

	Quejas		
■ Catalán	2014	69,72%	
■ Castellano	886	30,54%	
■ Inglés	1	0,03%	
TOTAL	2901	54,98%	

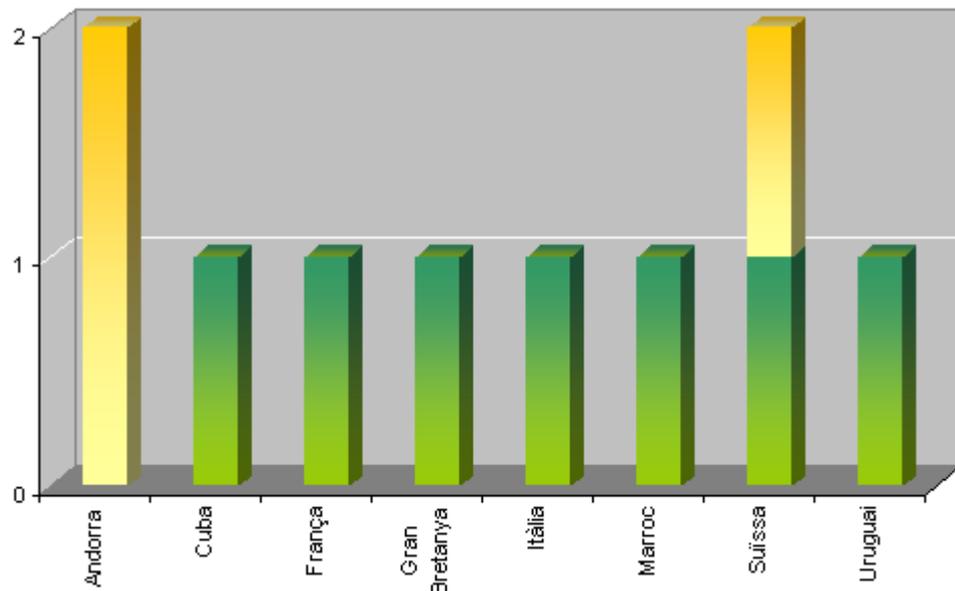
1.4. Distribución de la procedencia geográfica de los promotores de las quejas y consultas

	Queja		Consulta		TOTAL	
Catalunya	2632	50,38%	1796	34,38%	4428	84,76%
No consta	211	4,04%	506	9,69%	717	13,73%
España	52	1,00%	20	0,38%	72	1,38%
Extranjero	6	0,11%	1	0,02%	7	0,13%
TOTAL	2901	55,53%	2323	44,47%	5224	100,00%



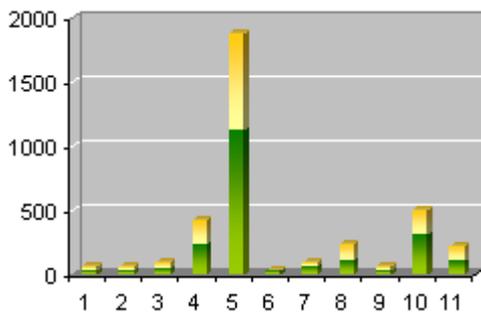
1.4.a. Distribución de la procedencia geográfica de los promotores de las quejas y consultas del extranjero

	Queja		Consulta		TOTAL	
Andorra	-	-	2	20,00%	2	20,00%
Cuba	1	10,00%	-	-	1	10,00%
Francia	1	10,00%	-	-	1	10,00%
Gran Bretaña	1	10,00%	-	-	1	10,00%
Italia	1	10,00%	-	-	1	10,00%
Marruecos	1	10,00%	-	-	1	10,00%
Suiza	1	10,00%	1	10,00%	2	20,00%
Uruguay	1	10,00%	-	-	1	10,00%
TOTAL	7	70,00%	3	30,00%	10	100,00%

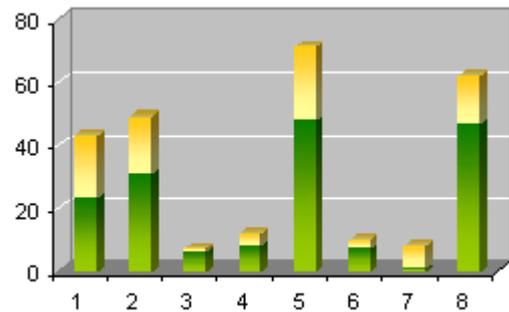


1.4.d. Distribución de la procedencia geográfica de los promotores de las quejas y consultas de Catalunya por comarcas

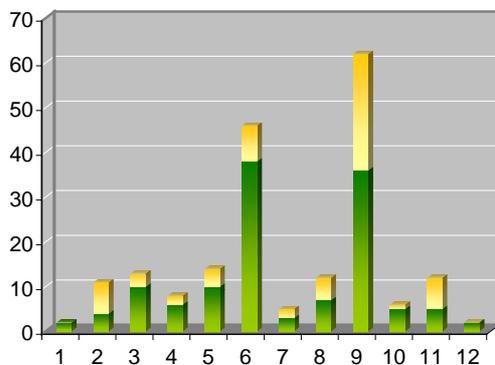
BARCELONA	Queja	Consulta	TOTAL
1 Alt Penedès	37	33	70
2 Anoia	36	32	68
3 Bages	55	36	91
4 Baix Llobregat	237	186	423
5 Barcelonès	1118	749	1867
6 Berguedà	25	10	35
7 Garraf	58	36	94
8 Maresme	118	117	235
9 Osona	38	28	66
10 Vallès Occidental	314	194	508
11 Vallès Oriental	104	114	218
TOTAL	2140	1535	3675



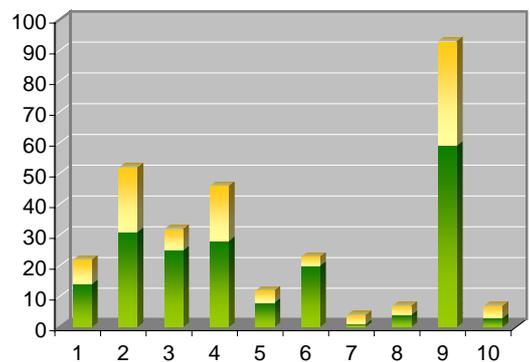
GIRONA	Queja	Consulta	TOTAL
1 Alt Empordà	23	20	43
2 Baix Empordà	31	18	49
3 Cerdanya	6	1	7
4 Garrotxa	8	4	12
5 Gironès	48	23	71
6 Pla de L'Estany	7	3	10
7 Ripollès	1	7	8
8 Selva	47	15	62
TOTAL	171	91	262



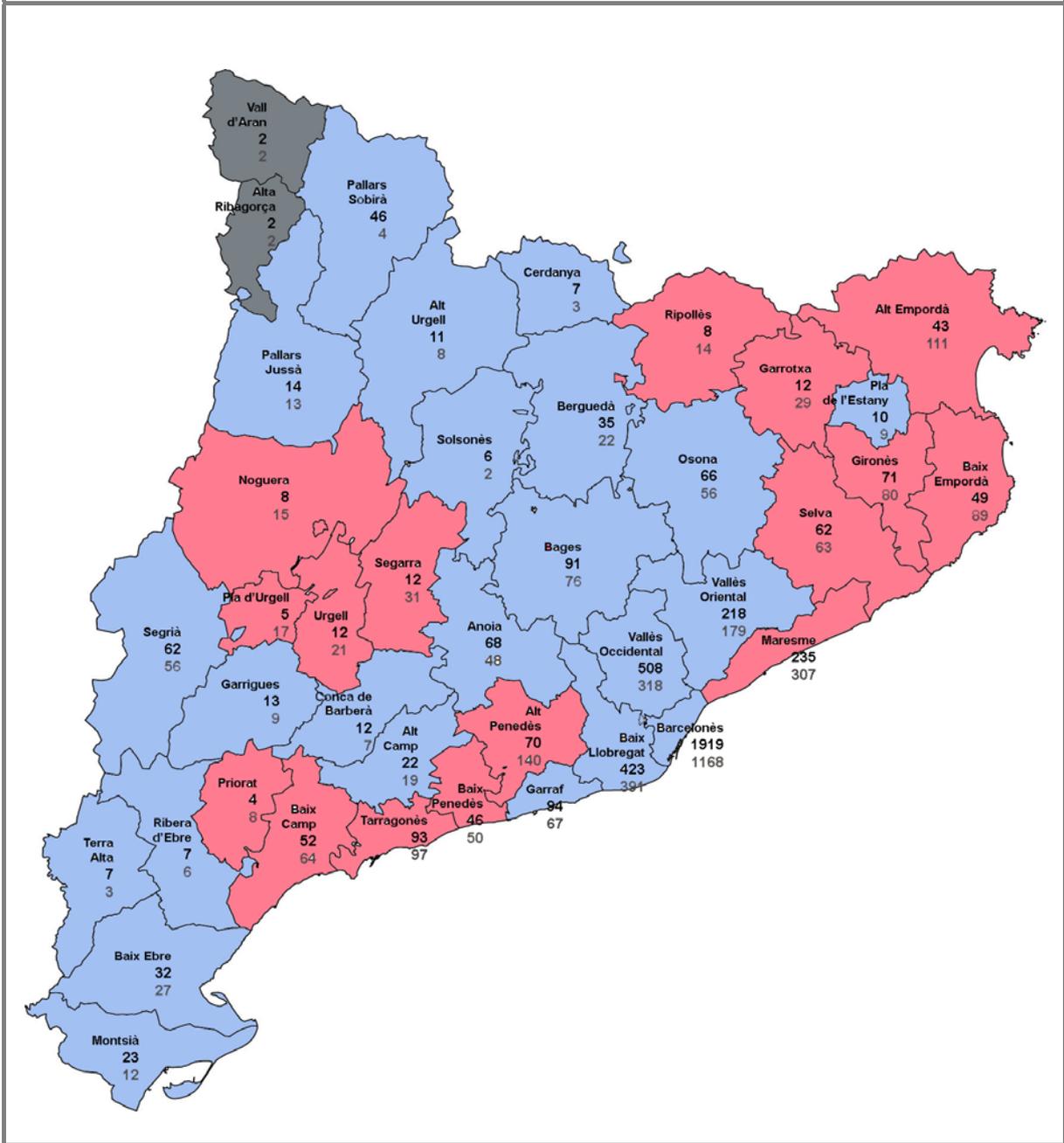
LLEIDA	Queja	Consulta	TOTAL
1 Alta Ribagorça	2	-	2
2 Alt Urgell	4	7	11
3 Garrigues	10	3	13
4 Noguera	6	2	8
5 Pallars Jussà	10	4	14
6 Pallars Sobirà	38	8	46
7 Pla d'Urgell	3	2	5
8 Segarra	7	5	12
9 Segrià	36	26	62
10 Solsonès	5	1	6
11 Urgell	5	7	12
12 Vall d'Aran	2	-	2
TOTAL	128	65	193



TARRAGONA	Queja	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 distribución de la procedencia geográfica de los promotores de las quejas y consultas, registradas en el 2003 y en el 2004, de Catalunya por comarcas



LEYENDA

EJEMPLO:

Nombre comarca
Número de actuaciones 2004
 Número de actuaciones 2003

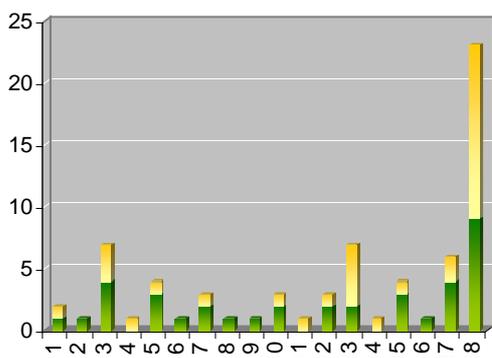
Alt Camp
22
 9

- Aumenta el número de actuaciones
- Disminuye el número de actuaciones
- Número de actuaciones estable

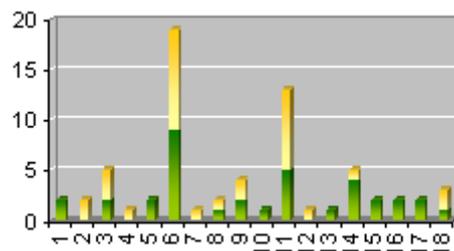
1.4.f. Distribución de la procedencia geográfica de los promotores de las quejas y consultas de Catalunya por municipios

BARCELONA

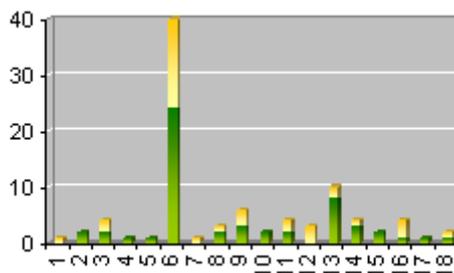
Alt Penedès	Q	C	TOTAL
1 Castellet i la Gornal	1	1	2
2 Font-rubí	1	-	1
3 Gelida	4	3	7
4 La Granada	-	1	1
5 Mediona	3	1	4
6 Olèrdola	1	-	1
7 El Pla del Penedès	2	1	3
8 Sant Cugat Sesgarrigues	1	-	1
9 Sant Llorenç d'Hortons	1	-	1
10 Sant Martí Sarroca	2	1	3
11 Sant Pere de Riudebitlles	-	1	1
12 Sant Quintí 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



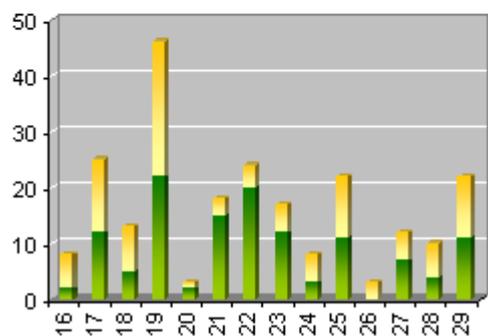
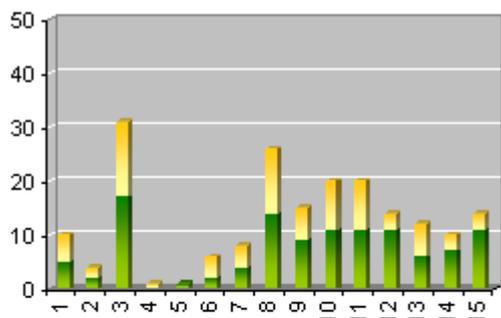
Anoia	Q	C	TOTAL
1 Cabrera d'Igualada	2	-	2
2 Calaf	-	2	2
3 Capellades	2	3	5
4 Castellfollit de Riubregós	-	1	1
5 Castellolí	2	-	2
6 Igualada	9	10	19
7 Jorba	-	1	1
8 La Llacuna	1	1	2
9 Masquefa	2	2	4
10 Piera	5	8	13
11 La Pobla de Claramunt	1	-	1
12 Els Prats de Rei	-	1	1
13 Rubió	1	-	1
14 La Torre de 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



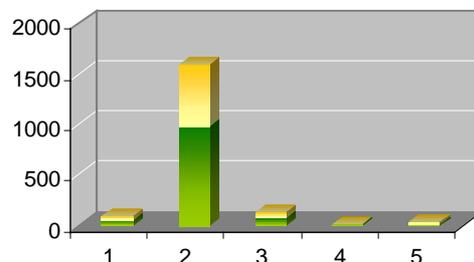
Bages	Q	C	TOTAL
1 Calders	-	1	1
2 Callús	2	-	2
3 Cardona	2	2	4
4 Castellbell i el Vilar	1	-	1
5 Fonollosa	1	-	1
6 Manresa	24	16	40
7 Moià	-	1	1
8 Monistrol de Montserrat	2	1	3
9 Navarcles	3	3	6
10 Navàs	2	-	2
11 El Pont de Vilomara i Rocafort	2	2	4
12 Sallent	-	3	3
13 Sant Fruitós de Bages	8	2	10
14 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



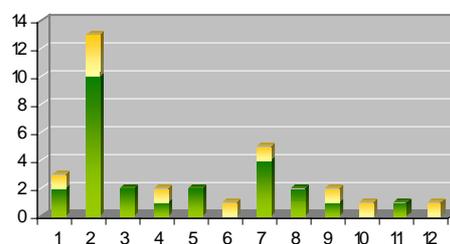
Baix Llobregat	Q	C	TOTAL
1 Abrera	5	5	10
2 Begues	2	2	4
3 Castelldefels	17	14	31
4 Castellví de Rosanes	-	1	1
5 Cervelló	1	-	1
6 Collbató	2	4	6
7 Corbera de Llobregat	4	4	8
8 Cornellà de Llobregat	14	12	26
9 Esparreguera	9	6	15
10 Esplugues de Llobregat	11	9	20
11 Gavà	11	9	20
12 Martorell	11	3	14
13 Molins de Rei	6	6	12
14 Olesa de Montserrat	7	3	10
15 La Palma de Cervelló	2	6	8
16 Palerà	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



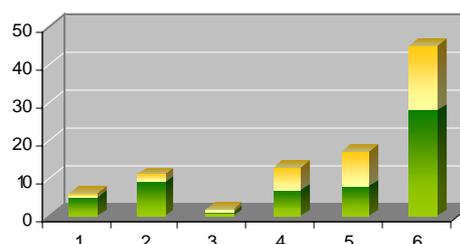
Barcelonès	Q	C	TOTAL
1 Badalona	53	42	95
2 Barcelona	974	624	1650
3 L'Hospitalet de Llobregat	72	66	138
4 Sant Adrià de Besòs	5	7	12
5 Santa Coloma de Gramenet	14	10	24
TOTAL	1118	749	1919



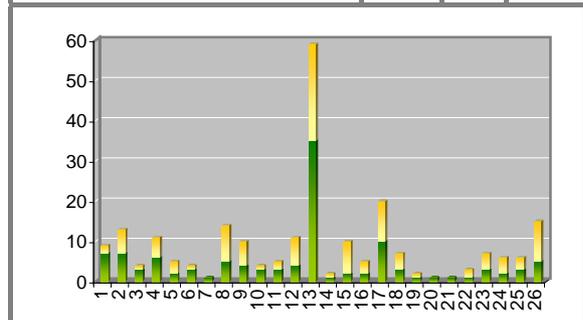
Berguedà	Q	C	TOTAL
1 Avia	2	1	3
2 Berga	10	3	13
3 Borredà	2	-	2
4 Casserres	1	1	2
5 Castell de l'Areny	2	-	2
6 Cercs	-	1	1
7 Gironella	4	1	5
8 Guardiola de Berguedà	2	-	2
9 Montmajor	1	1	2
10 Puig-reig	-	1	1
11 Santa Maria de Merlès	1	-	1
12 Vallcebre	-	1	1
TOTAL	25	10	35



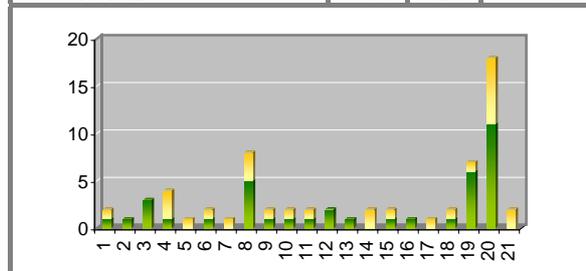
Garraf	Q	C	TOTAL
1 Canyelles	5	1	6
2 Cubelles	9	2	11
3 Olivella	1	1	2
4 Sant Pere de Ribes	7	6	13
5 Sitges	8	9	17
6 Vilanova i la Geltrú	28	17	45
TOTAL	58	36	94



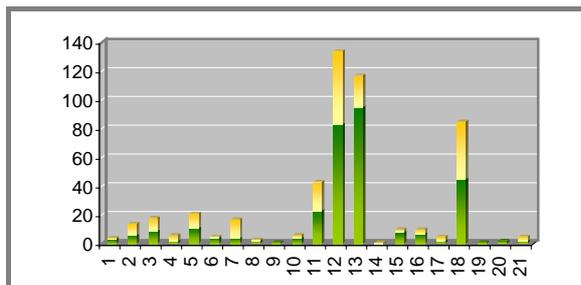
Maresme	Q	C	TOTAL
1 Alella	7	2	9
2 Arenys de Mar	7	6	13
3 Arenys de Munt	3	1	4
4 Argentona	6	5	11
5 Cabrera de Mar	2	3	5
6 Cabrils	3	1	4
7 Caldes d'Estrac	1	-	1
8 Calella	5	9	14
9 Canet de Mar	4	6	10
10 Dosrius	3	1	4
11 Malgrat de Mar	3	2	5
12 El Masnou	4	7	11
13 Mataró	35	24	59
14 Montgat	1	1	2
15 Pineda 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



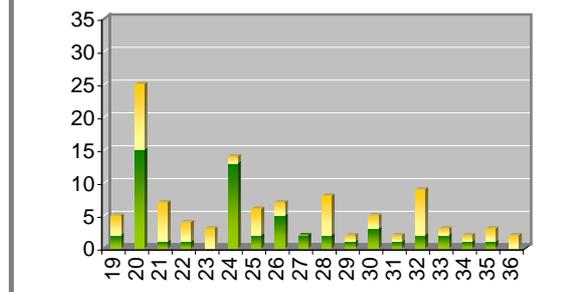
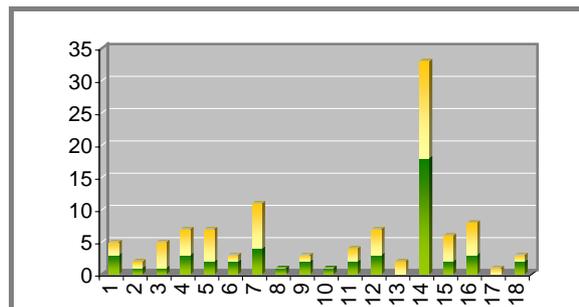
Osona	Q	C	TOTAL
1 Balenyà	1	1	2
2 El Brull	1	-	1
3 Calldetenes	3	-	3
4 Centelles	1	3	4
5 Espinelves	-	1	1
6 Folgueroles	1	1	2
7 Gurb	-	1	1
8 Manlleu	5	3	8
9 Les Masies de Voltregà	1	1	2
10 Sant Hipòlit de Voltregà	1	1	2
11 Sant Julià de Vilatorrada	1	1	2
12 Sant Pere de Torelló	2	-	2
13 Sant Vicenç de 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	Q	C	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

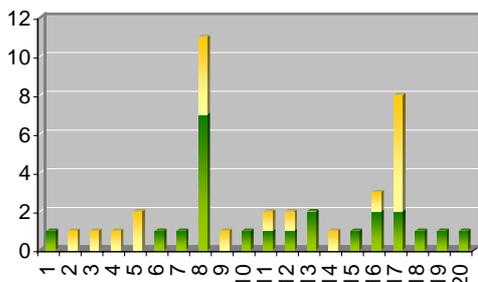


Vallès Oriental	Q	C	TOTAL
1 Aiguafreda	1	1	2
2 L'Ametlla del Vallès	3	2	5
3 Bigues i Riells	1	4	5
4 Caldes de Montbui	3	4	7
5 Canovelles	2	5	7
6 Cànoves i Samalús	2	1	3
7 Cardedeu	4	7	11
8 Castellterçol	1	-	1
9 Figaró-Montmany	2	1	3
10 Fogars de Montclús	1	-	1
11 Les Franqueses del Vallès	2	2	4
12 La Garriga	3	4	7
13 Granera	-	2	2
14 Granollers	18	15	33
15 La Lagosta	2	4	6
16 Lliçà d'Amunt	3	5	8
17 Lliçà de Vall	-	1	1
18 Llinars del Vallès	2	1	3
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 Paret 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

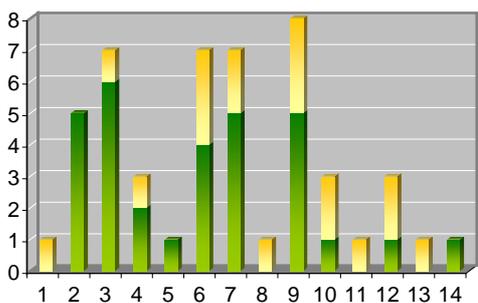


GIRONA

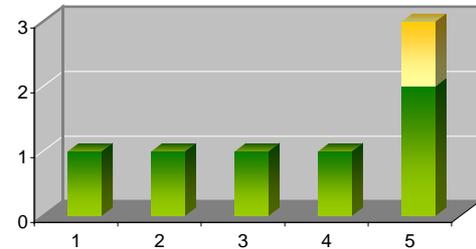
Alt Empordà	Q	C	TOTAL
1 Albanyà	1	-	1
2 Bàscara	-	1	1
3 Cadaqués	-	1	1
4 Capmany	-	1	1
5 Castelló d'Empúries	-	2	2
6 Colera	1	-	1
7 El Far d'Empordà	1	-	1
8 Figueres	7	4	11
9 La Jonquera	-	1	1
10 L'Armentera	1	-	1
11 L'Escala	1	1	2
12 Llançà	1	1	2
13 Llers	2	-	2
14 Ordis	-	1	1
15 Pontós	1	-	1
16 Portbou	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



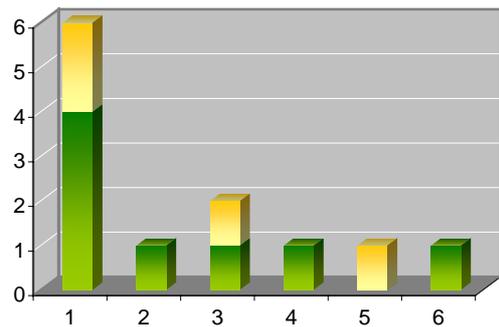
Baix Empordà	Q	C	TOTAL
1 Begur	-	1	1
2 La Bisbal d'Empordà	5	-	5
3 Calonge	6	1	7
4 Castell-Platja d'Aro	2	1	3
5 Corçà	1	-	1
6 Palafrugell	4	3	7
7 Palamós	5	2	7
8 Pals	-	1	1
9 Sant Feliu de Guíxols	5	3	8
10 Santa Cristina d'Aro	1	2	3
11 Torrent	-	1	1
12 Torroella de Montgrí	1	2	3
13 Vall-llobrega	-	1	1
14 Vilopriu	1	-	1
TOTAL	31	18	49



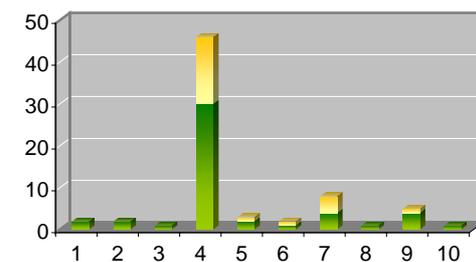
Cerdanya	Q	C	TOTAL
1 Alp	1	-	1
2 Bellver de Cerdanya	1	-	1
3 Fontanals de Cerdanya	1	-	1
4 Prats i Sansor	1	-	1
5 Puigcerdà	2	1	3
TOTAL	6	1	7



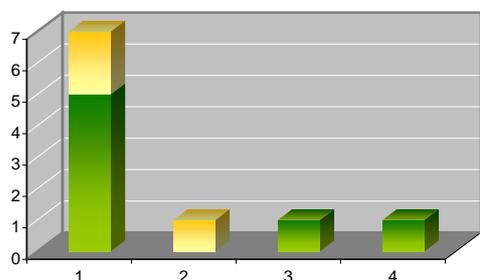
Garrotxa	Q	C	TOTAL
1 Olot	4	2	6
2 Les Planes d'Hostoles	1	1	2
3 Sant Feliu de Pallerols	1	-	1
4 Sant Jaume de Llierca	1	-	1
5 Sant Joan les Fonts	-	1	1
6 Santa Pau	1	-	1
TOTAL	8	4	12



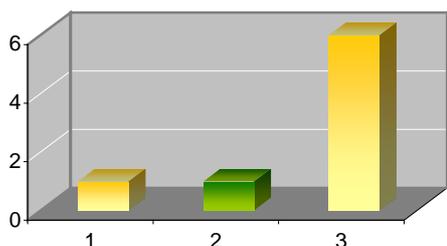
Gironès	Q	C	TOTAL
1 Bescanó	2	-	2
2 Cassà de la Selva	2	-	2
3 Cervià de Ter	1	-	1
4 Girona	30	16	46
5 Llagostera	2	1	3
6 Quart	1	1	2
7 Salt	4	4	8
8 Sant Julià de Ramis	1	-	1
9 Sant Gregori	1	-	1
10 Sarrià de Ter	4	1	5
TOTAL	48	23	71



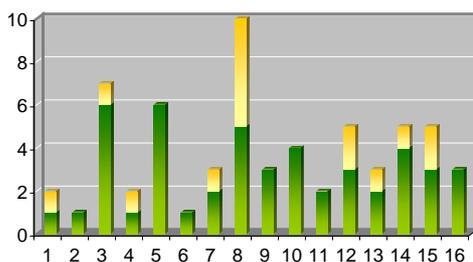
Pla de L'Estany	Q	C	TOTAL
1 Banyoles	5	2	7
2 Cornellà del Terri	-	1	1
3 Porqueres	1	-	1
4 Vilademuls	1	-	1
TOTAL	7	3	10



Ripollès	Q	C	TOTAL
1 Camprodon	-	1	1
2 Ribes de Freser	1	-	1
3 Ripoll	-	6	6
TOTAL	1	7	8



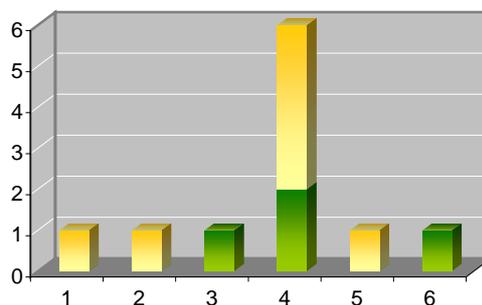
Selva	Q	C	TOTAL
1 Anglès	1	1	2
2 Arbúcies	1	-	1
3 Blanes	6	1	7
4 Breda	1	1	2
5 Caldes de Malavella	6	-	6
6 La Cellera de Ter	1	-	1
7 Hostalric	2	1	3
8 Lloret de Mar	5	5	10
9 Riells i Viabrea	3	-	3
10 Riudarenes	4	-	4
11 Sant Feliu de Buixalleu	2	-	2
12 Santa Coloma de Farners	3	2	5
13 Sils	2	1	3
14 Tossa de Mar	4	1	5
15 Vidreres	3	2	5
16 Vilobí d'Onyar	3	-	3
TOTAL	47	15	62



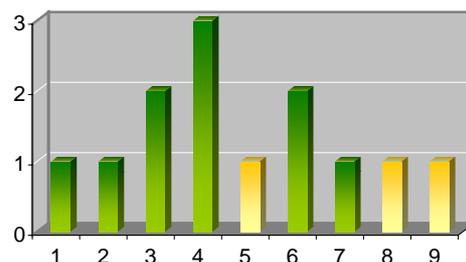
LLEIDA

Alta Ribagorça	Q	C	TOTAL
El Pont de Suert	2	-	2
TOTAL	2	-	2

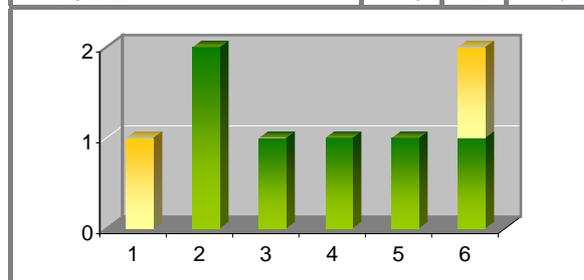
Alt Urgell	Q	C	TOTAL
1 Coll de Nargó	-	1	1
2 Oliana	-	1	1
3 El Pont de Bar	1	-	1
4 La Seu d'Urgell	2	4	6
6 Les Valls d'Aguilar	1	-	1
5 La Vansa i Fòrnols	-	1	1
TOTAL	4	7	11



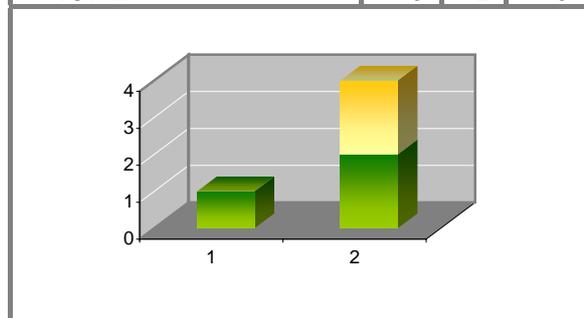
Garrigues	Q	C	TOTAL
1 L'Albagés	1	-	1
2 L'Albí	1	-	1
3 Arbeca	2	-	2
4 Les Borges Blanques	3	-	3
5 Castellidans	-	1	1
6 La Floresta	2	-	2
7 Granyena de les Garrigues	1	-	1
8 Juneda	-	1	1
9 El Vilosell	-	1	1
TOTAL	10	3	13



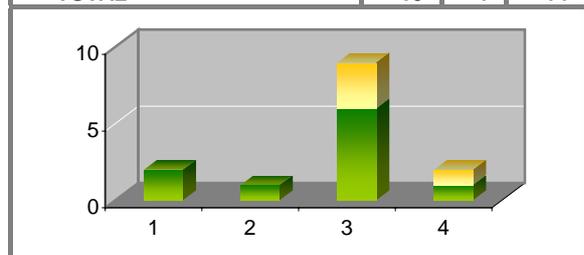
Noguera	Q	C	TOTAL
1 Balaguer	-	1	1
2 Foradada	2	-	2
3 Oliola	1	-	1
4 Tèrmens	1	-	1
5 Torrelameu	1	-	1
6 Vallfogona de Balaguer	1	1	2
TOTAL	6	2	8



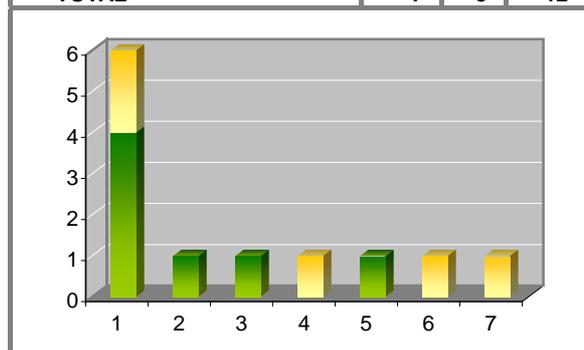
Pla D'Urgell	Q	C	TOTAL
1 Golmés	1	-	1
2 Mollerussa	2	2	4
TOTAL	3	2	5



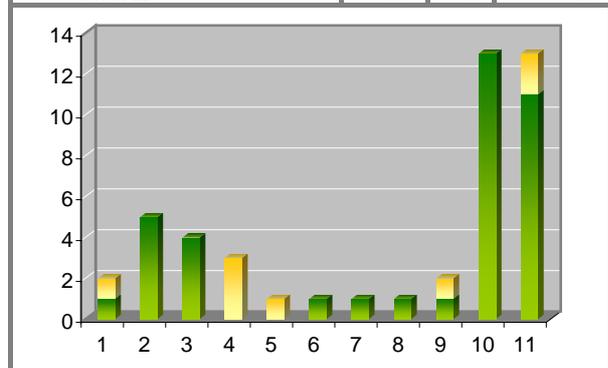
Pallars Jussà	Q	C	TOTAL
1 Conca de Dalt	2	-	2
2 La Torre de Cabdella	1	-	1
3 Tremp	6	3	9
4 Sarroca de Bellera	1	1	2
TOTAL	10	4	14



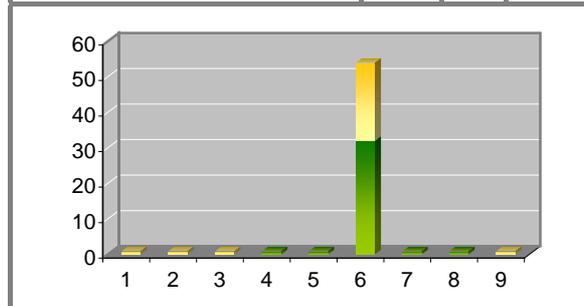
Segarra	Q	C	TOTAL
1 Cervera	4	2	6
2 Guissona	1	-	1
3 Montornès de Segarra	1	-	1
4 Els Plans de Sió	-	1	1
5 Talavera	1	-	1
6 Torà	-	1	1
7 Sant Guim de Freixenet	-	1	1
TOTAL	7	5	12



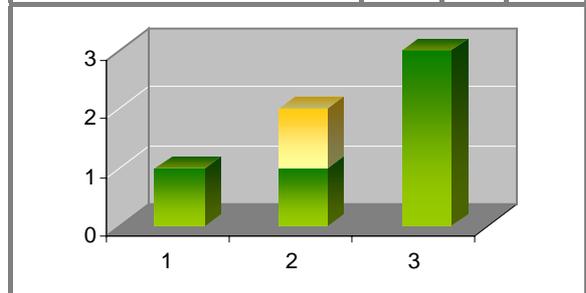
Pallars Sobirà	Q	C	TOTAL
1 Alins	1	1	2
2 Alt Àneu	5	-	5
3 Baix Pallars	4	-	4
4 Esterrí d'Àneu	-	3	3
5 Esterrí de Cardós	-	1	1
6 Farrera	1	-	1
7 La Guingueta d'Àneu	1	-	1
8 Lladorre	1	-	1
9 Rialp	1	1	2
10 Soriguera	13	-	13
11 Sort	11	2	13
TOTAL	38	8	46



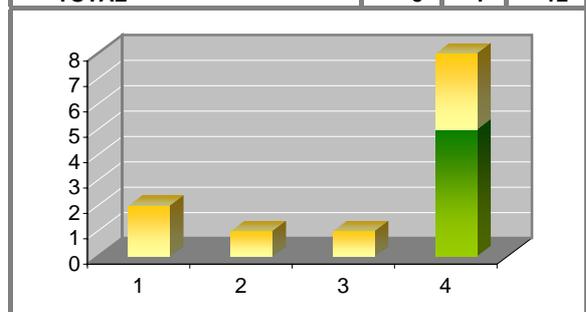
Segrià	Q	C	TOTAL
1 Aitona	-	1	1
2 Alcarràs	-	1	1
3 Alfarràs	-	1	1
4 Alfés	1	-	1
5 Almacelles	1	-	1
6 Lleida	32	22	54
7 Puigverd de Lleida	1	-	1
8 Torrefarrera	1	-	1
9 Torres de Segre	-	1	1
TOTAL	36	26	62



Solsonès	Q	C	TOTAL
1 La Coma i la Pedra	1	-	1
2 Olius	1	1	2
3 Solsona	3	-	3
TOTAL	5	1	6



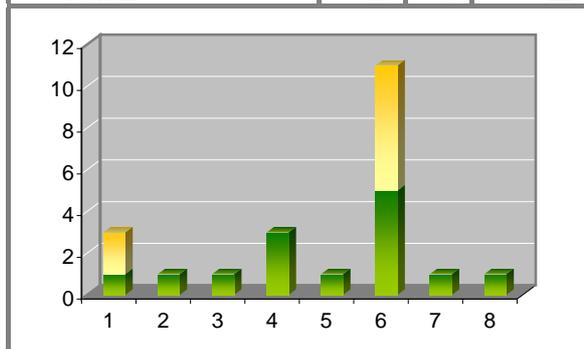
Urgell	Q	C	TOTAL
1 Agramunt	-	2	2
2 Anglesola	-	1	1
3 Bellpuig	-	1	1
4 Tàrraga	5	3	8
TOTAL	5	7	12



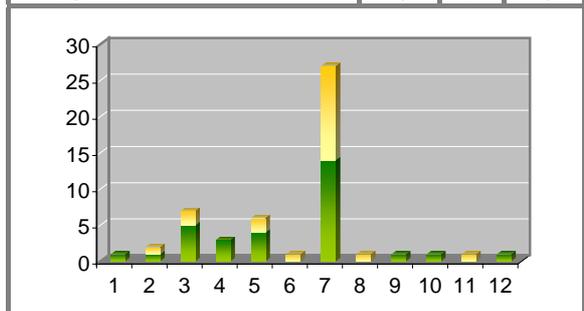
Val d'Aran	Q	C	TOTAL
Vielha e Mijaran	2	-	2
TOTAL	2	0	2

TARRAGONA

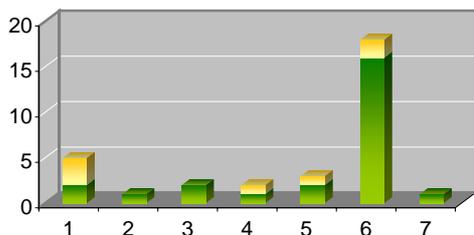
Alt Camp	Q	C	TOTAL
1 Alcover	1	2	3
2 Cabra del Camp	1	-	1
3 Figuerola del Camp	1	-	1
4 El Pla de Santa Maria	3	-	3
5 El Rourell	1	-	1
6 Valls	5	6	11
7 Vilabella	1	-	1
8 Vila-rodona	1	-	1
TOTAL	14	8	22



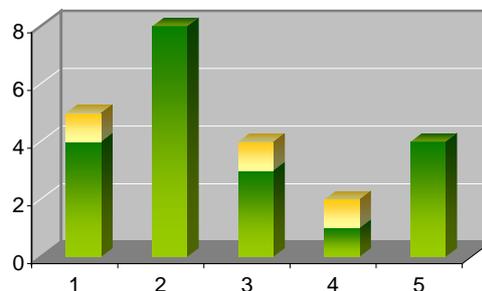
Baix Camp	Q	C	TOTAL
1 L'Albiol	1	-	1
2 L'Aleixar	1	1	2
3 Cambrils	5	2	7
4 Castellvell del Camp	3	-	3
5 Mont-Roig del Camp	4	2	6
6 Prades	-	1	1
7 Reus	14	13	27
8 Riudecols	-	1	1
9 Riudoms	1	-	1
10 La Selva del Camp	1	-	1
11 Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant	-	1	1
12 Vinyols i els Arcs	1	-	1
TOTAL	31	21	52



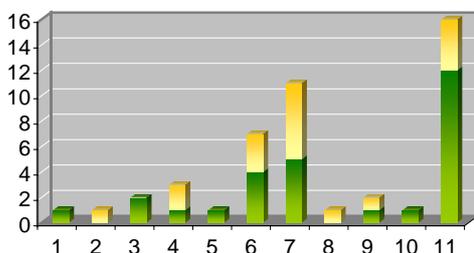
Baix Ebre		Q	C	TOTAL
1	L'Ametlla de Mar	2	3	5
2	L'Ampolla	1	-	1
3	Deltebre	2	-	2
4	El Perelló	1	1	2
5	Roquetes	2	1	3
6	Tortosa	16	2	18
7	Xerta	1	-	1
TOTAL		25	7	32



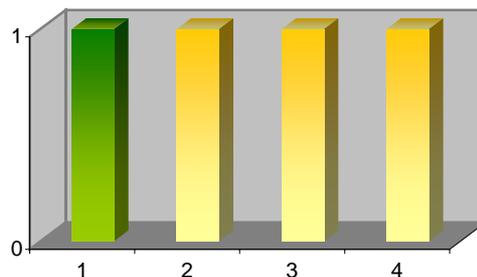
Montsià		Q	C	TOTAL
1	Alcanar	4	1	5
2	Amposta	8	-	8
3	Sant Carles de la Ràpita	3	1	4
4	Santa Bàrbara	1	1	2
5	Uldecona	4	-	4
TOTAL		20	3	23



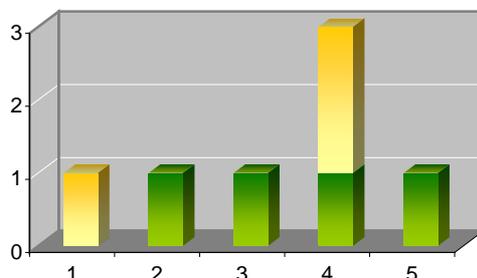
Baix Penedès		Q	C	TOTAL
1	L'Arboç	1	-	1
2	Albinyana	-	1	1
3	Banyeres del Penedès	2	-	2
4	Bellvei	1	2	3
5	La Bisbal del Penedès	1	-	1
6	Calafell	4	3	7
7	Cunit	5	6	11
8	Llorenç del Penedès	-	1	1
9	El Montmell	1	1	2
10	Santa Oliva	1	-	1
11	El Vendrell	12	4	16
TOTAL		28	18	46



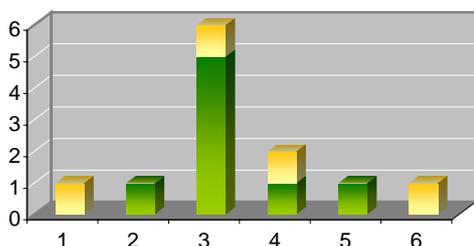
Priorat		Q	C	TOTAL
1	Falset	1	-	1
2	Marçà	-	1	1
3	El Molar	-	1	1
4	La Vilella Alta	-	1	1
TOTAL		1	3	4



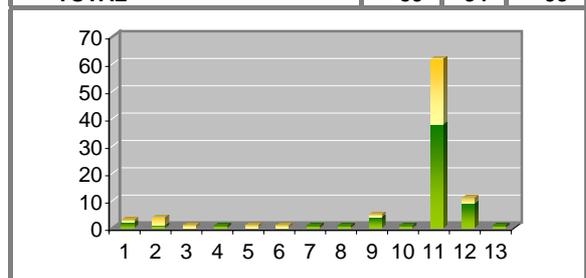
Ribera d'Ebre		Q	C	TOTAL
1	Ascó	-	1	1
2	Móra d'Ebre	1	-	1
3	Móra la Nova	1	-	1
4	Riba-Roja d'Ebre	1	2	3
5	Vinebre	1	-	1
TOTAL		4	3	7



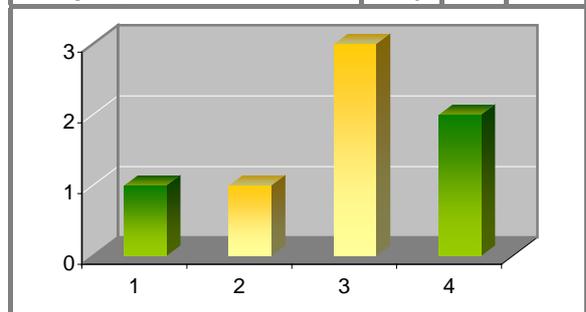
Conca de Barberà		Q	C	TOTAL
1	L'Espluga de Francolí	-	1	1
2	Llorac	1	-	1
3	Montblanc	5	1	6
4	Santa Coloma de Queralt	1	1	2
5	Senan	1	-	1
6	Vilaverd	-	1	1
TOTAL		8	4	12



Tarragonès	Q	C	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	Q	C	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 distribución de las quejas por número de habitantes por comarcas

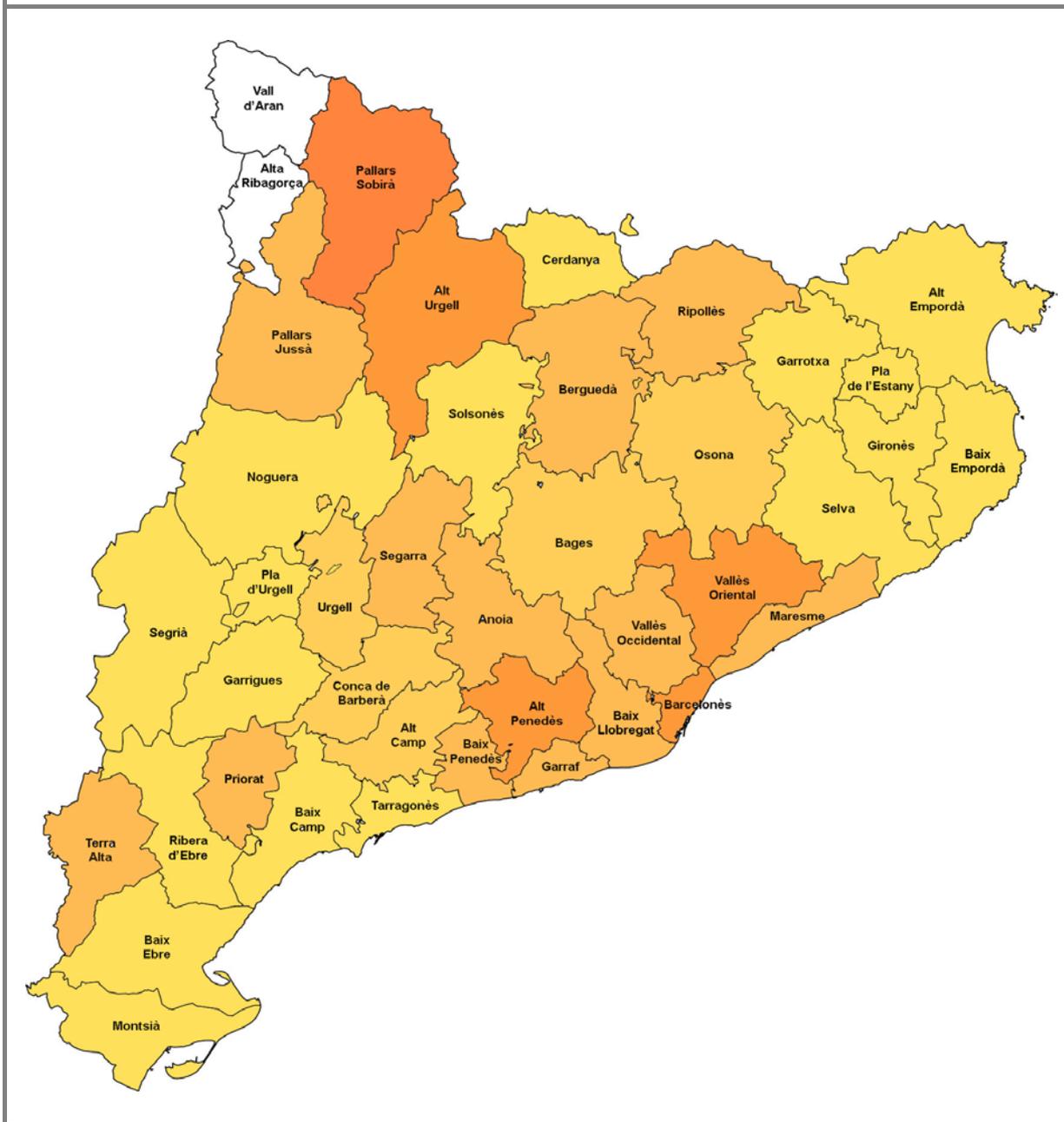


LEYENDA

	Una queja por cada grupo de 1000 habitantes		Una queja por cada grupo de 3001 a 4000 habitantes
	Una queja por cada grupo de 1001 a 2000 habitantes		Una queja por cada grupo de 4001 a 5000 habitantes
	Una queja por cada grupo de 2001 a 3000 habitantes		Una queja por cada grupo de más de 5001 habitantes

NOTA: Estadística de población 2003. Información más actualizada disponible por el Instituto de Estadística de Catalunya.

1.4.h. Mapa de la distribución de las consultas por número de habitantes por comarcas



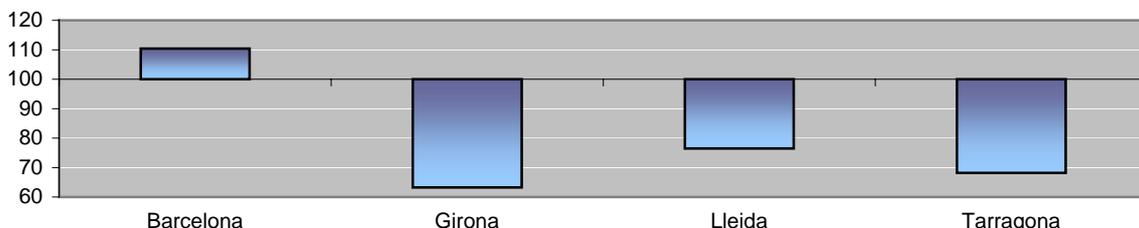
LEYENDA

	Una consulta por cada grupo de 1000 habitantes		Una consulta por cada grupo de 4001 a 5000 habitantes
	Una consulta por cada grupo de 2001 a 3000 habitantes		Una consulta por cada grupo de más de 5001 habitantes
	Una consulta por cada grupo de 3001 a 4000 habitantes		Ninguna consulta

NOTA: Estadística de población 2003. Información más actualizada disponible por el Instituto de Estadística de Catalunya.

1.5. Índice de la relación entre el total de actuaciones y el tamaño de la población, distribuido por provincias

	Población	Porcentaje	Actuaciones	Porcentaje	Índice
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

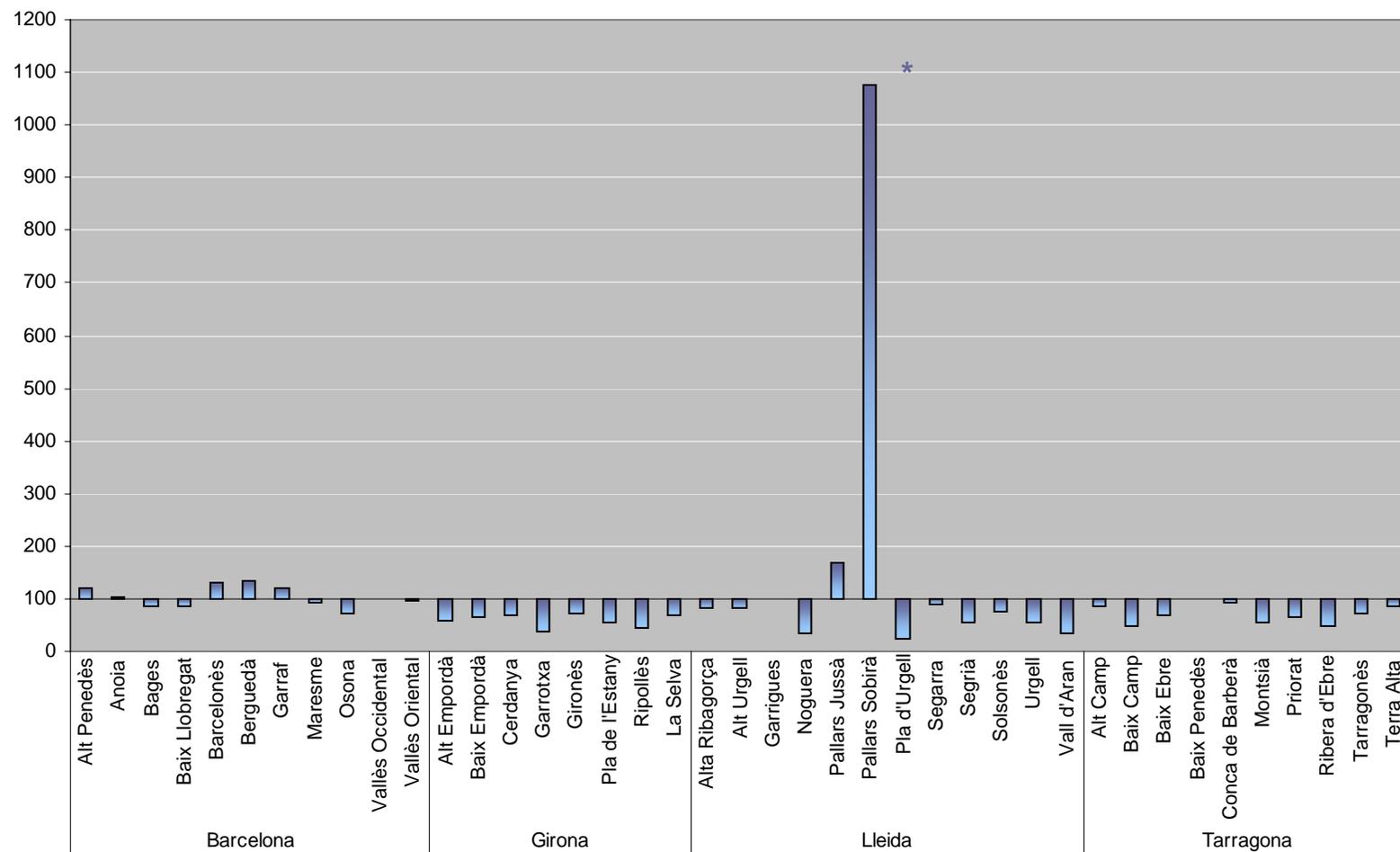


1.6. Índice de la relación entre el total de actuaciones y el tamaño de la población, distribuido por comarcas

	Población		Total de actuaciones		Índice
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. Gráfico del índice de la relación entre el total de actuaciones y el tamaño de la población, distribuido por comarcas

■ Total de actuaciones = 4428



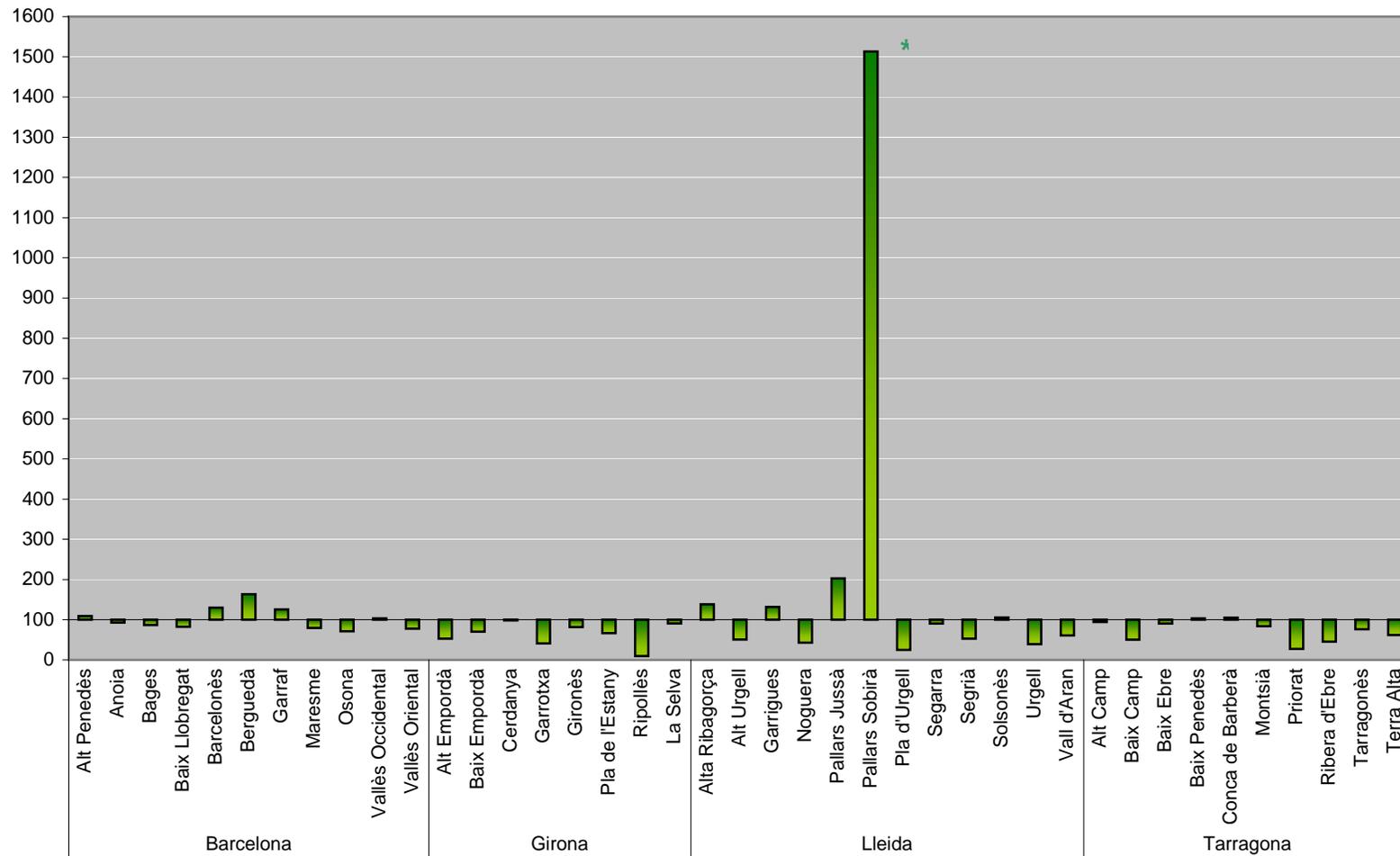
* Como se explica en el apartado datos generales de las actuaciones registradas en el 2004, la punta que muestra el Pallars Sobirà se explica por el desplazamiento en Sort (43 actuaciones)

1.7. Índice de la relación entre las quejas y consultas y el tamaño de la población, distribuido por comarcas

	Población		Quejas		Índice quejas (base 100)	Consultas		Índice consultas (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. Gráfico del índice de la relación entre quejas y el tamaño de la población, distribuido por comarcas

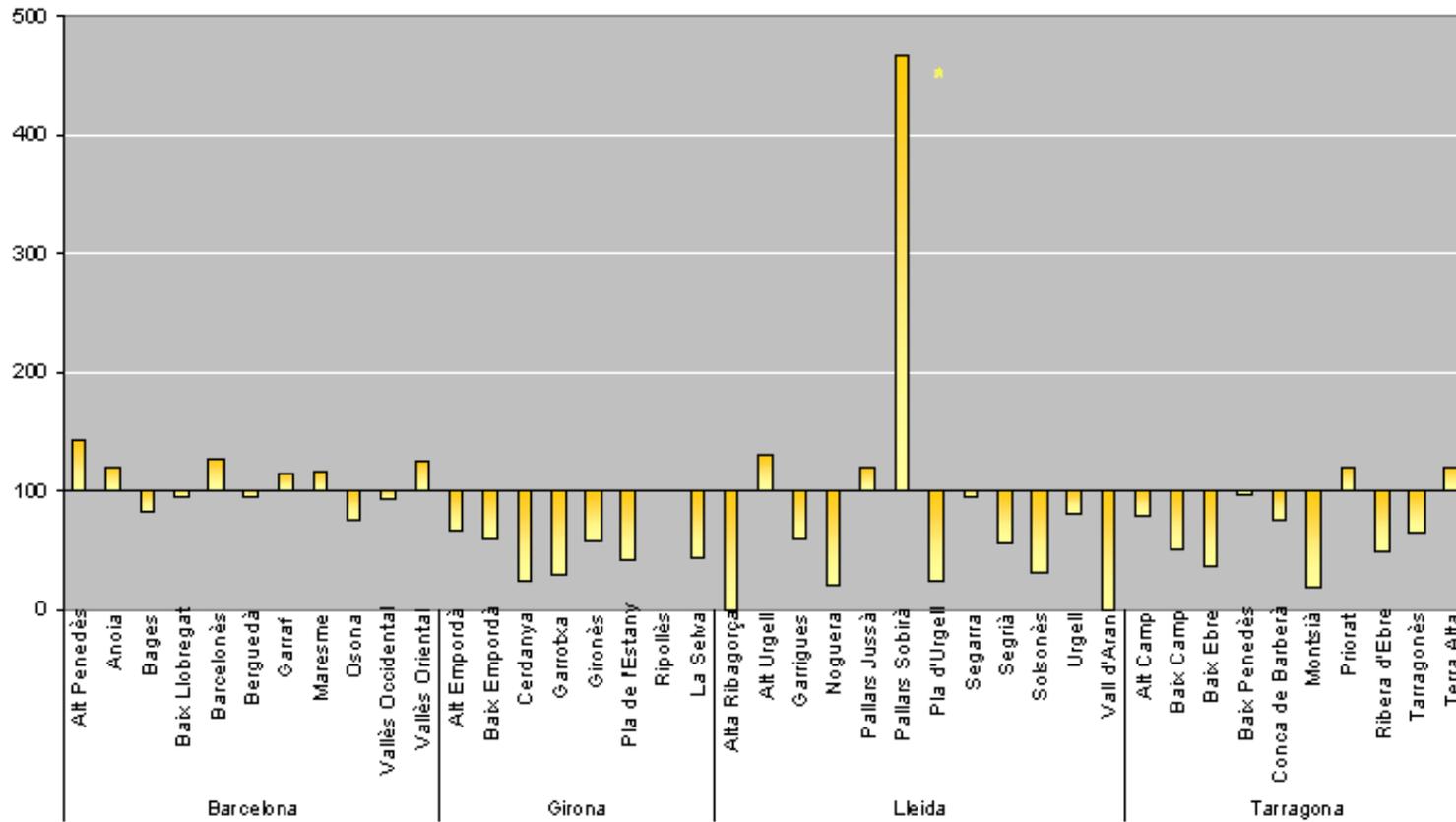
Total de quejas = 2632



* Como se explica en el apartado datos generales de las actuaciones registradas en el 2004, la punta que muestra el Pallars Sobirà se explica por el desplazamiento en Sort (43 actuaciones)

1.7.b. Gráfico del índice de la relación entre consultas y el tamaño de la población, distribuido por comarcas


 Total de consultas = 1796



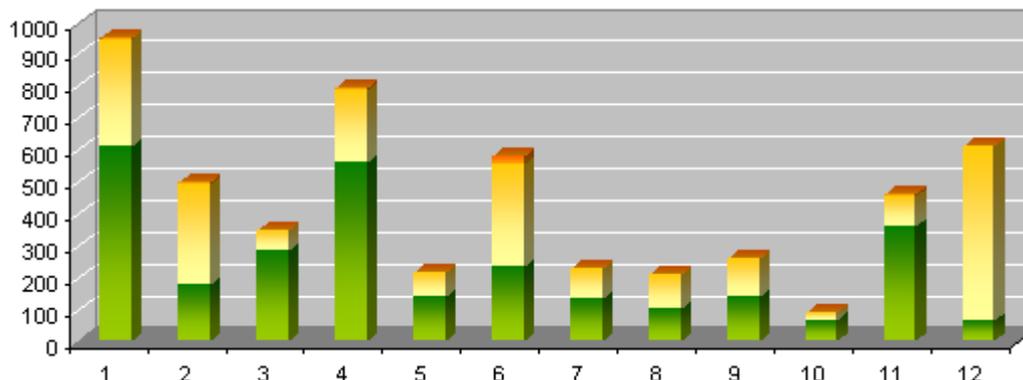
* Como se explica en el apartado datos generales de las actuaciones registradas en el 2004, la punta que muestra el Pallars Sobirà se explica por el desplazamiento a Sort (43 actuaciones)

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS EXPEDIENTES

- 2.1. Actuaciones por materias
- 2.2. Quejas y actuaciones de oficio tramitadas
- 2.3. Grado de aceptación de las consideraciones del Síndic
- 2.4. Situación de las quejas y actuaciones de oficio hasta el 2004
- 2.5. Expedientes según Administración afectada
 - 2.5.a. Administración e Instituciones autonómicas
 - 2.5.b. Administración municipal y supramunicipal
 - 2.5.c. Ayuntamientos
- 2.6. Relaciones con otros defensores

2.1. Actuaciones por materias

AREA/SUBAREA		Queja		Actuación de oficio		Consulta		TOTAL	
1	ADMINISTRACIÓN GENERAL	615	21,20%	3	5,77%	335	14,42%	953	18,06%
	Contratación Administrativa	32	1,10%	-	-	54	2,32%	86	1,63%
	Función Pública	143	4,93%	3	5,77%	40	1,72%	186	3,53%
	Participación en asuntos públicos	28	0,97%	-	-	-	0,00%	28	0,53%
	Procedimiento Administrativo	376	12,96%	-	-	208	8,95%	584	11,07%
	Responsabilidad Patrimonial	31	1,07%	-	-	29	1,25%	60	1,14%
	Cuestiones electorales	5	0,17%	-	-	4	0,17%	9	0,17%
2	CONSUMO	180	6,20%	4	7,69%	313	13,47%	497	9,42%
3	INMIGRACIÓN	286	9,86%	1	1,92%	64	2,76%	351	6,65%
4	ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	560	19,30%	2	3,85%	232	9,99%	794	15,05%
	Vivienda	84	2,90%	-	-	64	2,76%	148	2,81%
	Urbanismo	253 ¹	8,72%	1	1,92%	79	3,40%	333	6,31%
	Medio ambiente	223	7,69%	1	1,92%	89	3,83%	313	5,93%
5	SANIDAD	142	4,89%	3	5,77%	74	3,19%	219	4,15%
6	SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA	238	8,20%	26	50,00%	319	13,73%	583	11,05%
	Seguridad ciudadana	46	1,59%	11	21,15%	32	1,38%	89	1,69%
	Administración de Justicia	106	3,65%	-	-	282	12,14%	388	7,35%
	Instituciones Penitenciarias	86	2,96%	15	28,85%	5	0,22%	106	2,01%
7	SERVICIOS SOCIALES	136	4,69%	3	5,77%	92	3,96%	231	4,38%
	Disminuidos Físicos	25	0,86%	-	-	7	0,30%	32	0,61%
	Disminuidos Psíquicos	12	0,41%	-	-	13	0,56%	25	0,47%
	Gente mayor	44	1,52%	-	-	30	1,29%	74	1,40%
	Otros Servicios Sociales	50	1,72%	1	1,92%	36	1,55%	87	1,65%
	Igualdad de género	5	0,17%	2	3,85%	6	0,26%	13	0,25%
8	TRABAJO Y PENSIONES	101	3,48%	1	1,92%	111	4,78%	213	4,04%
9	TRIBUTARIO	143	4,93%	-	-	120	5,17%	263	4,98%
10	UNIVERSIDADES Y CULTURA	69	2,38%	1	1,92%	24	1,03%	94	1,78%
	Universidades	23	0,79%	-	-	14	0,60%	37	0,70%
	Normalización lingüística	38	1,31%	1	1,92%	7	0,30%	46	0,87%
	Otros aspectos culturales	8	0,28%	-	-	3	0,13%	11	0,21%
11	INFANCIA Y ADOLESCENCIA	364	12,55%	8	15,38%	93	4,00%	465	8,81%
	Niños y adolescentes	103	3,55%	6	11,54%	47	2,02%	156	2,96%
	Educación	261 ²	9,00%	2	3,85%	46	1,98%	309	5,86%
12	PRIVADAS³	67	2,31%	-	-	546	23,50%	613	11,62%
TOTAL		2901	100,00%	52	100,00%	2323	100,00%	5276	100%



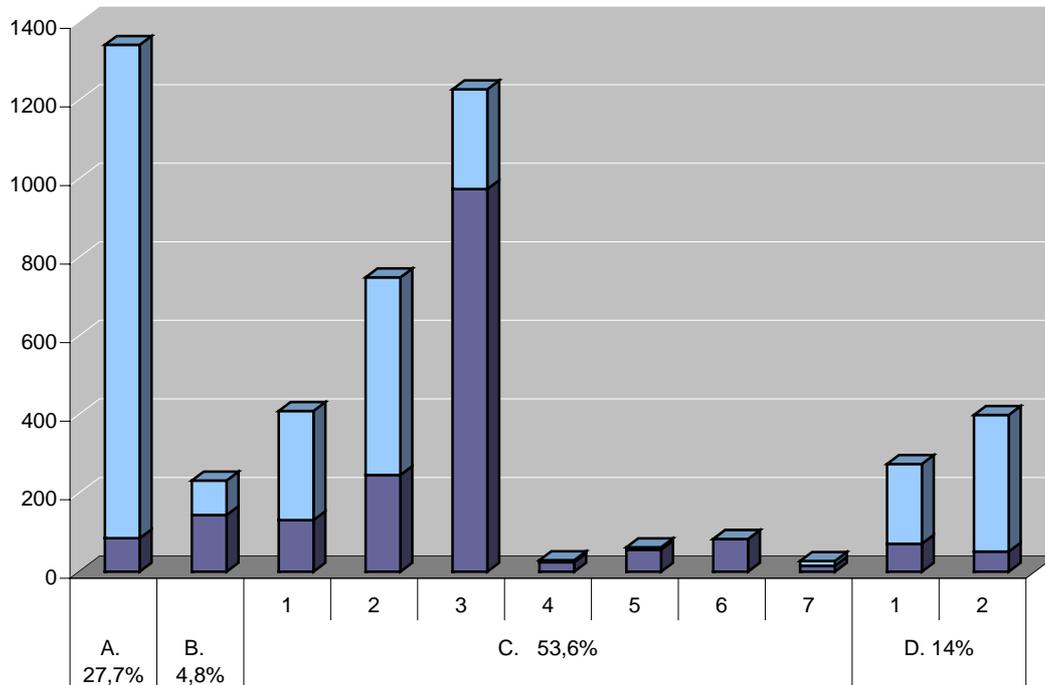
1. 60 quejas de igual contenido sobre la falta de urbanización en una parte de un distrito urbano.

2. 150 quejas de igual contenido sobre el modelo educativo de los jardines de infancia.

3. Tipo de queja susceptible de abrir expediente, que al iniciar la investigación a fondo se aprecia que se refiere a cuestiones de ámbito privado y, por lo tanto, queda fuera de las competencias del Síndic.

2.2. Quejas y actuaciones de oficio tramitadas

	EXPEDIENTES ABIERTOS ANTES DEL 2004			EXPEDIENTES ABIERTOS DURANTE EL 2004			TOTAL	
	Q	AO	TOTAL	Q	AO	TOTAL		
A. PENDIENTES DE RESPUESTA A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN¹	78	7	85	1212	44	1256	1341	27,7%
B. PENDIENTE DE RESPUESTA A LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL SÍNDIC	117	27	144	84	4	88	232	4,8%
C. EXPEDIENTES CERRADOS	1481	48	1529	1054	4	1058	2587	53,6%
1 Actuación correcta	231	15	246	500	3	503	749	15,5%
2 Administración acepta	961	13	974	254	-	254	1228	25,4%
3 Administración acepta parcialmente	13	11	24	5	-	5	29	0,6%
4 Administración no acepta	53	3	56	6	-	6	62	1,3%
5 Administración no colabora	81	2	83	-	-	-	83	1,7%
6 Enviadas al defensor competente	129	2	131	277	1	278	409	8,5%
7 Desestimación del promotor	13	2	15	12	-	12	27	0,6%
D. NO ADMESES²	122	-	122	551	-	551	673	13,9%
1 Sujeto	71	-	71	203	-	203	274	5,7%
2 Objeto	51	-	51	348	-	348	399	8,3%
TOTAL	1798	82	1880	2901	52	2953	4833	100%



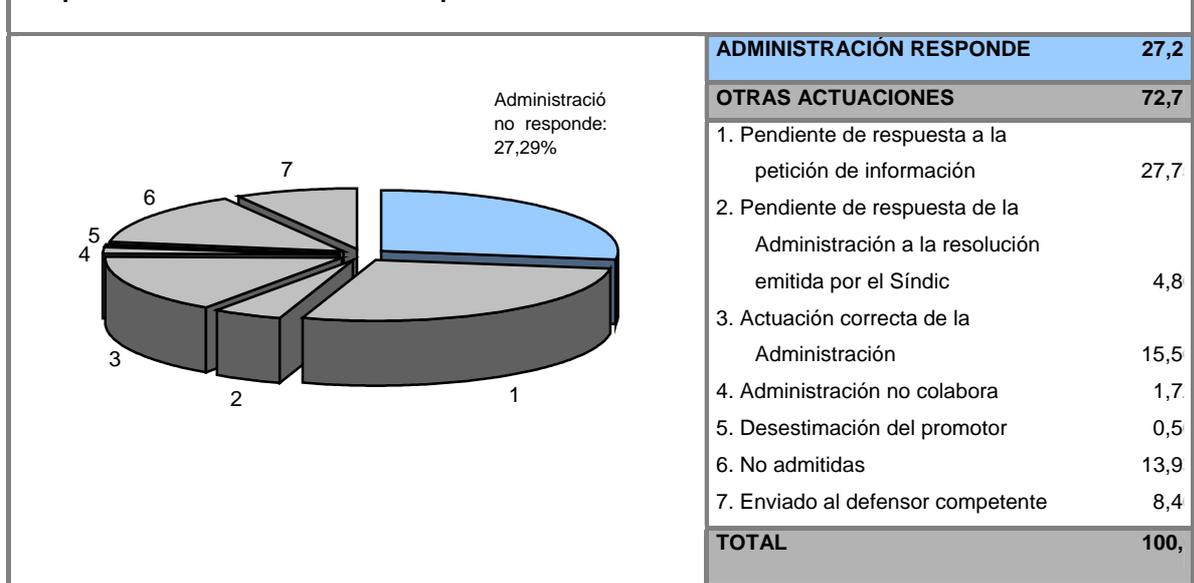
1. Ya sea por parte de la Administración o del promotor.

2. Los expedientes no admitidos son aquellos que no pueden ser tramitados dado que el Síndic no es competente, según establecen los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.

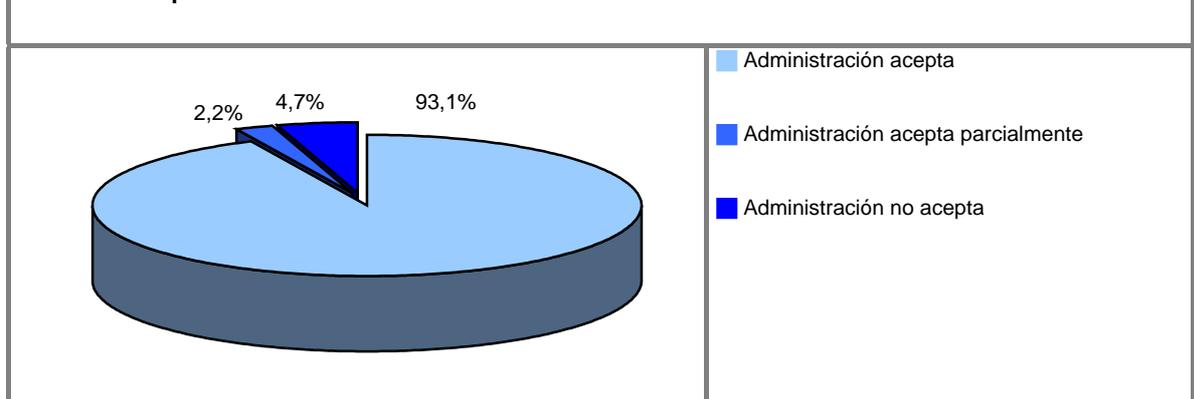
2.3. Grado de aceptación de las consideraciones del Síndic por parte de las Administraciones durante el año 2004

	Total de respuestas a las consideraciones	Porcentaje de respuestas a las consideraciones	Porcentaje de respuestas respecto del total de actuaciones
Administración acepta	1228	93,1%	25,41%
Administración acepta parcialmente	29	2,2%	0,60%
Administración no acepta	62	4,7%	1,28%
TOTAL	1319	100,0%	27,29%

Respuestas de la Administración respecto del total de actuaciones

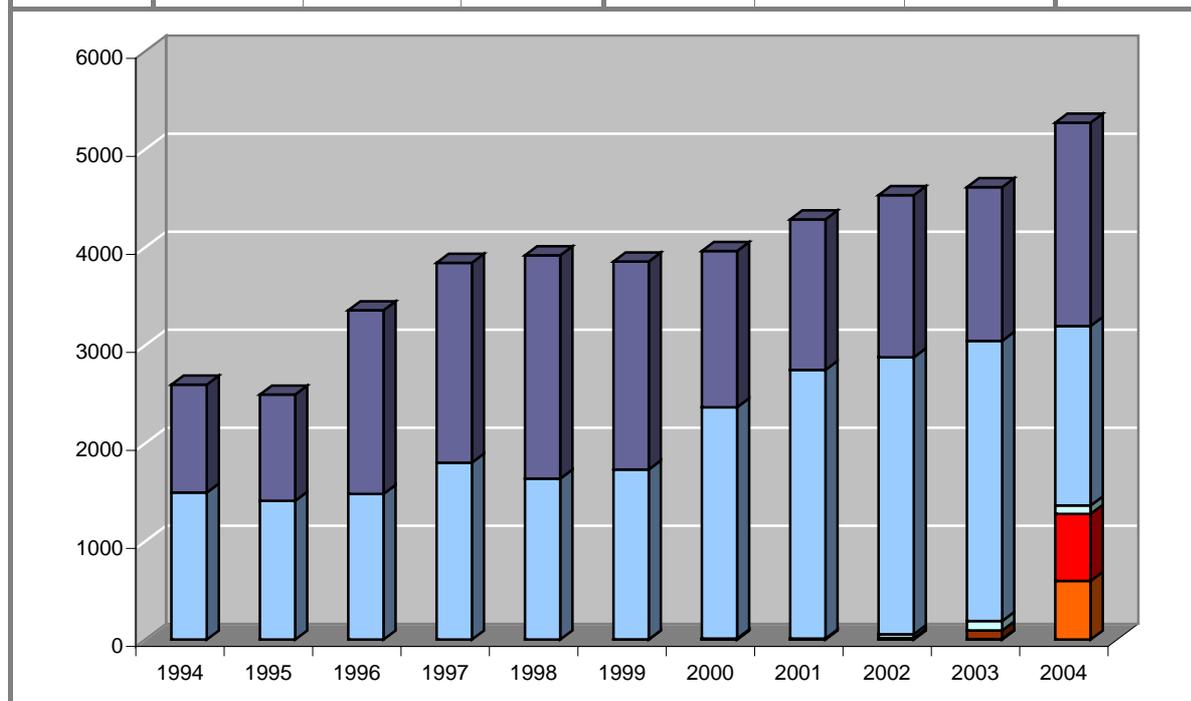


Grado de aceptación de las consideraciones del Síndic



2.4. Situación de las actuaciones hasta el 2004

	EN TRÁMITE			ARCHIVADAS			TOTAL
	En estudio	Administración	Promotor	Provisionales	Concluidas	No admitidas 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

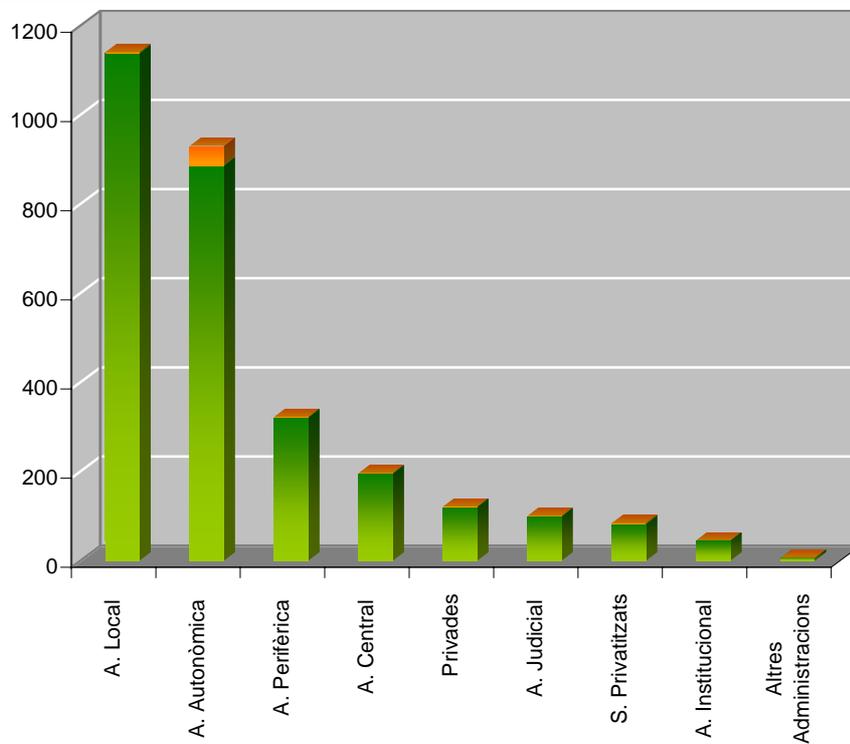


1. Los expedientes no admitidos son aquéllos que no pueden ser tramitados a causa de no estar entre las competencias del Síndic de Greuges, según los artículos 16.2 y 16.4 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges.

2. Esta cifra no se puede considerar definitiva, ya que todavía un 24,31% de las actuaciones quedan en trámite al final del año 2004, y un 1,63% son todavía cierres provisionales.

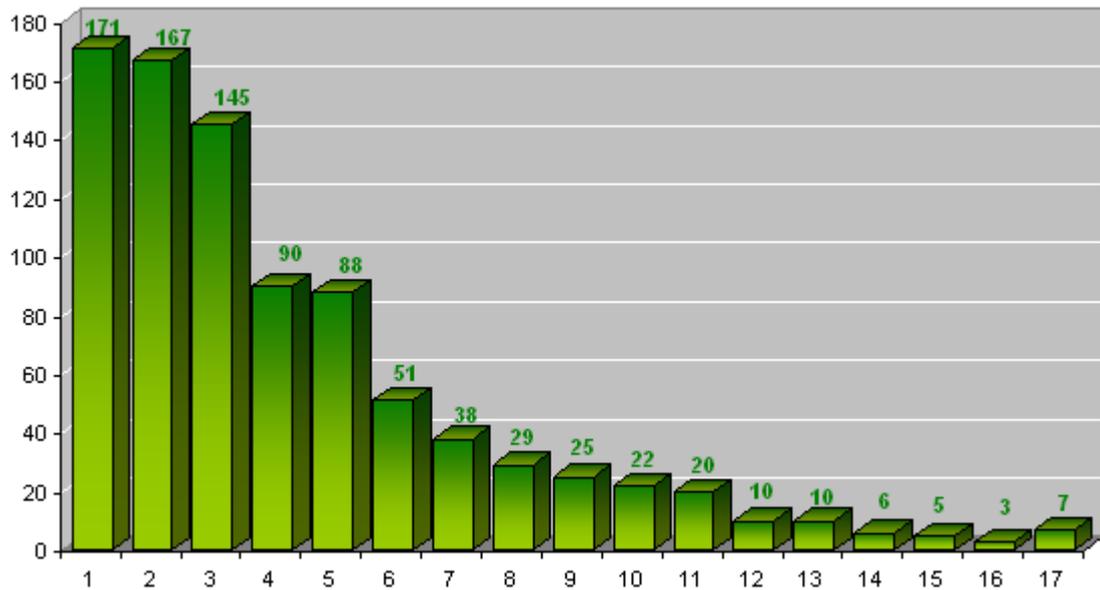
2.5. Expedientes según la Administración afectada

	■ Queja		■ Actuación de oficio		TOTAL	
Administración Local	1139	38,6%	2	0,07%	1141	38,6%
Administración Autonómica	888	30,0%	44	1,49%	932	31,5%
Administración Periférica	322	10,9%	1	0,03%	323	10,9%
Administración Central	196	6,6%	1	0,03%	197	6,7%
Privadas	121	4,1%	1	0,03%	122	4,1%
Administración Judicial	100	3,4%	1	0,03%	101	3,4%
Servicios Públicos Privatizados	82	2,8%	2	0,07%	84	2,9%
Administración Institucional	46	1,6%	-	-	46	1,6%
Otras administraciones	7	0,2%	-	-	7	0,2%
TOTAL	2901	98,2%	52	1,76%	2953	100,0%



2.5. a. Administración e Instituciones autonómicas

Departamentos	■ Queja	
1 Salud	171	19,28%
2 Bienestar y Familia	167	18,83%
3 Educación	145	16,35%
4 Justicia	90	10,15%
5 Interior	88	9,92%
6 Medio Ambiente y Vivienda	51	5,75%
7 Política Territorial y Obras Públicas	38	4,28%
8 Comercio, Turismo y Consumo	29	3,27%
9 Presidencia	25	2,82%
10 Gobernación y Administraciones Públicas	22	2,48%
11 Trabajo e Industria	20	2,25%
12 Agricultura, Ganadería y Pesca	10	1,13%
13 Economía y Finanzas	10	1,13%
14 Universidades, Investigación y Sociedad de la Información	6	0,68%
15 Cultura	5	0,56%
16 Parlamento de Catalunya	3	0,34%
Otros entes:		
17 Corporación Catalana de Radio y Televisión	7	0,79%
TOTAL	887	100,00%



2.5. b. Administración municipal y supramunicipal

	Queja	
1. Ayuntamientos	1100	96,58%
2. Diputaciones	17	1,49%
3. Entidades Metropolitanas	16	1,40%
4. Consejos Comarcales	3	0,26%
5. Consorcios	3	0,26%
TOTAL	1139	100,00%

2.5. c. Expedientes según administración afectada: Ayuntamientos

BARCELONA

TOTAL: 875

Alt Penedès	Q
Castellet y la Gornal	1
El Pla del Penedès	2
Font-rubí	1
Gelida	2
Mediona	2
Olièrdola	1
Sant Martí Sarroca	1
Santa Margarida i els Monjos	3
Torrelles de Foix	7
TOTAL	20

Anoia	Q
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	Q
Balsareny	1
Fonollosa	1
Manresa	5
Monistrol de Montserrat	2
Mura	1
Navarres	2
Sant Fruitós de Bages	3
Sant Joan de Vilatorrada	1
TOTAL	16

Baix Llobregat	Q
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	Q
Badalona	7
Barcelona	468
L'Hospitalet de Llobregat	7
Sant Adrià de Besòs	3
Santa Coloma de Gramenet	4
TOTAL	488

Berguedà	Q
Avià	1
Berga	3
Borredà	3
Castell de l'Areny	1
Gironella	2
Olvan	2
Saldes	1
Santa Maria de Merlès	1
TOTAL	14

Garraf	Q
Canyelles	3
Cubelles	8 *
Olivella	2
Sitges	3
Vilanova i la Geltrú	5
TOTAL	21

Maresme	Q
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 Llavanes	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	Q
Balenya	1
Folgueroles	1
Santa Maria de Corcó	1
Torelló	1
Vic	3
TOTAL	7

* En Cubelles, el total de ocho corresponde a siete quejas y a una actuación de oficio.

Vallès Occidental	Q
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	Q
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	Q
Figueres	2
L'Armentera	2
Garriguella	1
La Jonquera	1
Llançà	1
Rosas	3
Sant Pere Pescador	1
Vilajuïga	1
Vilamaniscle	1
Vilaur	1
TOTAL	14

Baix Empordà	Q
El 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	Q
Alp	1
Bellver de Cerdanya	3
Puigcerdà	1
TOTAL	5

Garrotxa	Q
Beuda	1
Olot	1
Sant Jaume de Llierca	1
TOTAL	3

Gironès	Q
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	Q
Banyoles	2
Camós	1
Vilademuls	1
Porqueres	1
TOTAL	5

Ripollès	Q
Camprodon	1
TOTAL	1

Selva	Q
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
Vidreles	1
TOTAL	24

LLEIDA

TOTAL: 50

Alta Ribagorça	Q
El Pont de Suert	1
TOTAL	1

Alt Urgell	Q
La Seu d'Urgell	1
TOTAL	1

Garrigues	Q
L'Albi	1
Les Borges Blanques	2
La Floresta	1
Tarrés	2
TOTAL	6

Noguera	Q
Balaguer	2
Foradada	2
Oliola	1
Torrelameu	1
Vallfogona de Balaguer	1
TOTAL	7

Pallars Jussà	Q
Tremp	1
TOTAL	1

Pallars Sobirà	Q
Alt Àneu	4
Esterrí d'Àneu	1
Lladorre	1
Sort	7
Vall de Cardós	1
TOTAL	14

Pla D'Urgell	Q
Mollerussa	1
El Palau d'Anglesola	1
TOTAL	2

Segarra	Q
Cervera	1
Talavera	1
TOTAL	2

Segrià	Q
Almatret	1
Lleida	4
Puigverd de Lleida	1
TOTAL	6

Solsonès	Q
La Coma i la Pedra	2
Llobera	2
TOTAL	4

Urgell	Q
Tàrraga	4
TOTAL	4

Val d'Aran	Q
Vielha e Mijaran	2
TOTAL	2

TARRAGONA

TOTAL: 92

Alt Camp	Q
Montferri	1
El Rourell	1
Figuerola del Camp	1
El Pla de Santa Maria	3
Querol	1
Valls	3
TOTAL	10

Baix Camp	Q
L'Albiol	1
L'Aleixar	1
L'Argentera	1
Cambrils	1
Castellvell del Camp	2
Montferri	1
Mont-roig del Camp	3
Reus	6
Riudoms	1
TOTAL	17

Baix Ebre	Q
Deltebre	1
L'Ametlla de Mar	2
Tortosa	3
TOTAL	6

Baix Penedès	Q
L'Arboç	2
Banyeres del Penedès	2
Bellvei	3
Calafell	2
Cunit	3
Deltebre	1
El Montmell	3
El Vendrell	3
TOTAL	19

La Conca de Barberà	Q
Llorac	1
Montblanc	2
Passanant	1
Santa Coloma de Queralt	1
TOTAL	5

Montsià	Q
Alcanar	3
Sant Carles de la Ràpita	2
Ulldecona	1
TOTAL	6

Priorat	Q
Falset	1
TOTAL	1

Ribera d'Ebre	Q
Tivissa	1
TOTAL	1

Tarragonès	Q
El Catllar	1
Constantí	3
La Riera de Gaià	1
Roda de Barà	2
La Secuita	2
Salou	3
Tarragona	8
Torredembarra	3
Vilallonga de Camp	1
Vila-seca	1
TOTAL	25

Terra Alta	Q
Horta de Sant Joan	2
TOTAL	2

2.6. RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS

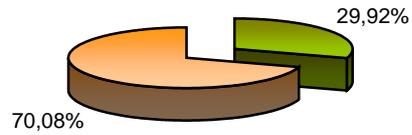
Distribución de las actuaciones concluidas durante el 2004, tramitadas con otros defensores o instituciones de defensa de los derechos	Total de actuaciones	Porcentaje de actuaciones
CATALUNYA		
Consejo del Audiovisual de Catalunya	1	0,24%
ESPAÑA		
Defensor del Pueblo	399	97,56%
Defensor del Pueblo Andaluz	1	0,24%
Defensor del Pueblo del País Vasco (Ararteko)	4	0,98%
Defensor del Pueblo de Navarra	1	0,24%
EXTRANJERO		
Comisión Nacional de Derechos Humanos de México	1	0,24%
Ombudsman de Austria (Volksanwaltschaft)	1	0,24%
Ombudsman de Francia (Médiateur de la République)	1	0,24%
TOTAL	409	100,00%

3. EL SERVICIO DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO (SIC)

- 3.1. Tipo de actuaciones
- 3.2. Tipo de visitas y atenciones telefónicas
- 3.3. Evolución de las visitas y las consultas (2000-2004)
- 3.4. Distribución mensual de visitas y consultas
- 3.5. Distribución de visitas y consultas según el área

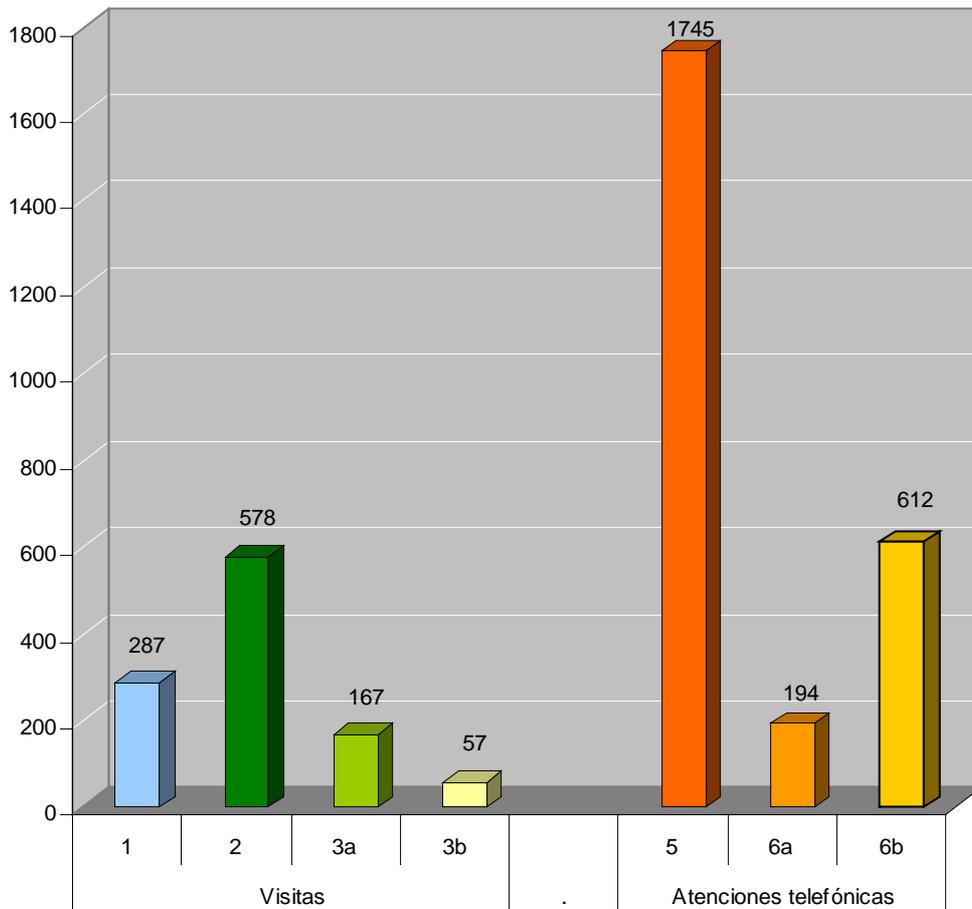
3.1. Tipo de actuaciones del Servicio de Información a los Ciudadanos (SIC)

Visitas	1089	29,92%
Atenciones Telefónicas	2551	70,08%
TOTAL	3640	100,00%



3.1. Tipo de visitas y atenciones telefónicas del SIC

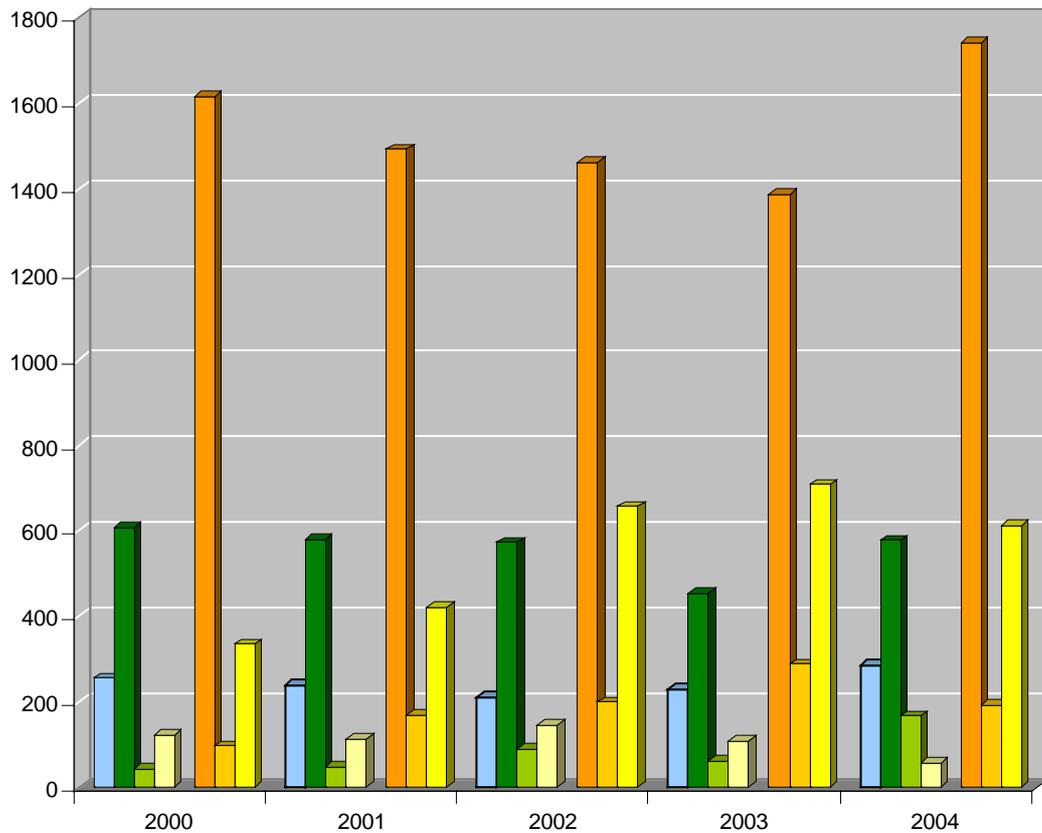
Visitas				Atenciones telefónicas				TOTAL	
1 Presentación directa de quejas		287	26,35%	4. Presentación directa de quejas		-	-	287	7,88%
2 Consultas ¹		578	53,08%	5 Consultas		1745	68,40%	2323	63,81%
3. Consultas susceptibles de presentar queja ²		224	20,57%	6. Consultas susceptibles de presentar queja		806	31,60%	1030	28,30%
3a Presenta queja	167	74,55%		6a Presenta queja	194	24,07%			
3b no presenta queja	57	25,45%		6 b no presenta queja	612	75,93%			
TOTAL		1089	100,0%			2551	100,0%	3640	100,0%



- Estas consultas, por falta de fundamento, ya no generan orientación para presentar queja, aunque sí que se da información al ciudadano.
- Estas consultas, que si tienen fundamento, se orientan hacia la presentación de una queja, que el ciudadano puede presentar o no.

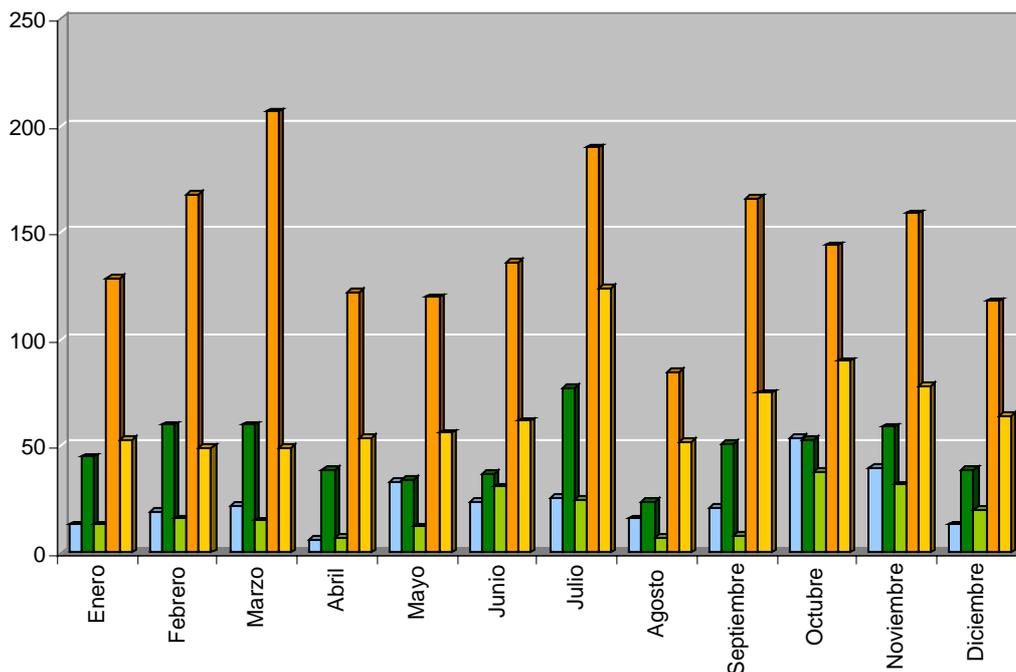
3.3. EVOLUCIÓN DE VISITAS Y CONSULTAS AL SIC (2000 - 2004)

	VISITAS								ATENCIÓNES TELEFÓNICAS						TOTAL	
	Presentación directa de queja	Consultas		Consultas susceptibles de presentar queja				Consultas		Consultas susceptibles de presentar queja						
				Queja		No se queja				Queja		No se queja				
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%



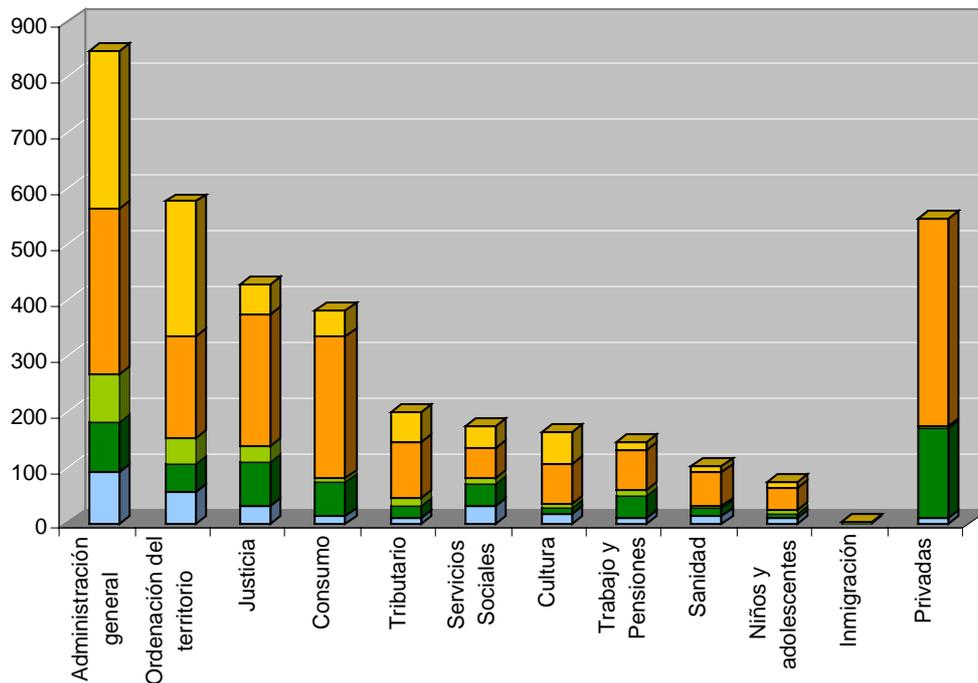
3.4. DISTRIBUCIÓN MENSUAL DE VISITAS Y CONSULTAS AL SIC

	VISITAS						ATENCIÓNES TELEFÓNICAS				TOTAL	
	Presentación directa queja		Consultas		Consultas susceptibles de presentar queja		Consultas		Consultas susceptibles de presentar queja			
Enero	13	5,14%	45	17,79%	13	5,14%	130	50,99%	53	20,95%	254	100%
Febrero	19	6,09%	60	19,23%	16	5,13%	168	53,85%	49	15,71%	312	100%
Marzo	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%
Mayo	33	12,94%	34	13,33%	12	4,71%	120	47,06%	56	21,96%	255	100%
Junio	24	8,28%	37	12,76%	31	10,69%	136	46,90%	62	21,38%	290	100%
Julio	26	5,88%	77	17,42%	25	5,66%	190	42,99%	124	28,05%	442	100%
Agosto	16	8,70%	24	13,04%	7	3,80%	85	46,20%	52	28,26%	184	100%
Septiembre	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%
Noviembre	40	10,87%	59	16,03%	32	8,70%	159	43,21%	78	21,20%	368	100%
Diciembre	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. DISTRIBUCIÓN DE VISITAS Y CONSULTAS SEGÚN LA MATERIA

	VISITA						CONSULTA TELEFÓNICA				TOTAL	
	Presenta queja		Consulta		Consultas susceptibles de presentar queja		Consulta		Consultas susceptibles de presentar queja			
Administración general	92	2,53%	89	2,45%	86	2,36%	298	8,19%	281	7,72%	846	23,25%
Ordenación del territorio	57	1,57%	49	1,35%	47	1,29%	182	5,00%	242	6,65%	577	15,86%
Justicia	30	0,82%	81	2,23%	26	0,71%	238	6,54%	52	1,43%	427	11,73%
Consumo	13	0,36%	61	1,68%	7	0,19%	254	6,98%	46	1,26%	381	10,47%
Tributario	11	0,30%	20	0,55%	14	0,38%	102	2,80%	53	1,46%	200	5,50%
Servicios Sociales	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%
Trabajo y Pensiones	8	0,22%	42	1,15%	10	0,27%	71	1,95%	16	0,44%	147	4,04%
Sanidad	12	0,33%	15	0,41%	4	0,11%	62	1,70%	9	0,25%	102	2,80%
Niños y adolescentes	9	0,25%	8	0,22%	8	0,22%	37	1,02%	12	0,33%	74	2,03%
Inmigración	-	-	0	0,00%	1	0,03%	-	-	-	-	1	0,03%
Privadas	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%



3.

ADMINISTRACIONES QUE NO HAN COLABORADO CON EL SÍNDIC DE GREUGES

1. Expedientes archivados por falta de respuesta a las peticiones de información
2. Expedientes archivados por respuesta insuficiente, que no ha sido completada
3. Expedientes archivados como no aceptados presuntamente, debido a la falta de respuesta a las consideraciones del Síndic

INTRODUCCIÓN

El artículo 3 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges, nos dice que "la Administración y en general todos los poderes públicos dependientes de la Generalitat de Catalunya están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Síndic de Greuges en sus investigaciones". A la vez, el "Síndic de Greuges tiene que velar para que la Administración resuelva en tiempo y en forma debidos las peticiones y los recursos que le han sido formulados o presentados" -punto 3 del artículo 16 de la mencionada ley.

En este apartado damos cuenta de aquellas Administraciones que no han respetado los artículos mencionados, ya sea por falta de respuesta -total o parcial- o por respuesta insuficiente que no ha sido completada, cuando ya ha transcurrido el periodo establecido para entregarla.

Las nuevas líneas de actuación del Síndic de Greuges, basadas en criterios de celeridad y eficacia, pretenden conseguir la resolución de las actuaciones de la forma más garantista posible; es por este motivo que desde la Institución se ve la necesidad de buscar constantemente nuevos mecanismos -como puede ser acomodar los plazos de respuesta de la Administración a las necesidades de cada expediente, los desplazamientos de miembros de la Institución a instancias administrativas actuante directamente sobre los responsables de la situación- dirigidos a obligar a la Administración a auxiliar al Síndic durante la tramitación de expedientes y cumplir sus resoluciones. No obstante, si no se tiene que olvidar la función de controlador-colaborador que tiene el Síndic, tampoco se puede perder de vista que su naturaleza es la de supervisor de la administración, la cual tiene que dar la medida de su eficacia. Por tal de conseguir un nivel óptimo, y según el mandato de su ley, tiene que comunicar las situaciones de falta de colaboración o no cumplimiento de las resoluciones a la propia

Administración, al Parlamento y a la ciudadanía en general.

Para dar cumplimiento a esta nueva línea de actuación del Síndic de Greuges y a pesar de que en este informe anual no se ha podido llevar a cabo por su carácter de transición entre dos titulares, es intención de esta Institución que en próximos informes, ya sean anuales o de frecuencia más intensa, cada área recoja una referencia a las relaciones con las Administraciones públicas, que manifiesten cuál ha sido el grado de colaboración con la Institución.

Además, el Síndic de Greuges atenderá especialmente el cumplimiento de sus resoluciones por parte de la Administración pública, y en este sentido pide la cooperación de la Cámara y, en especial, de la Comisión Parlamentaria de Relaciones con el Síndic de Greuges para llevar a cabo esta tarea.

No podemos finalizar esta introducción sin ofrecer una breve justificación del aumento de Administraciones que constan en este apartado respecto de los informes de ediciones anteriores. Durante el ejercicio de 2004 se cerraron, antes del inicio del nuevo mandato, toda una serie de expedientes que quedaban a la espera de la respuesta de la Administración, con plazos muy superiores a los establecidos por la ley del Síndic.

1. EXPEDIENTES ARCHIVADOS POR FALTA DE RESPUESTA A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE AIGUAFREDA
Nº. EXPEDIENTE	Q20203638
FECHA DE ENTRADA	22.10.2002
FECHA DE ARCHIVO	16.06.2004
RESUMEN	Falta de respuesta al hecho de cobrar la tasa de alcantarillado, cuando se utiliza la propia fosa séptica.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE BIGUES I RIELLS
Nº. EXPEDIENTE	Q20202412
FECHA DE ENTRADA	05.07.2002
FECHA DE ARCHIVO	25.03.2004
RESUMEN	No respuesta ante las instancias para derribar un muro de altura superior a la permitida en una finca vecina.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE BARCELONA
Nº. EXPEDIENTE	Q20000313
FECHA DE ENTRADA	02.02.2000
FECHA DE ARCHIVO	28.06.2004
RESUMEN	Problemas medioambientales dentro del área situada en torno al Hospital Clínico y el Cuartel de Bomberos, en el Eixample de Barcelona.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE BIOSCA
Nº. EXPEDIENTE	Q20200642
FECHA DE ENTRADA	27.02.2002
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Concejal de la oposición se queja de la falta de respuesta del alcalde a las preguntas formuladas, y a la negativa de incluir determinados asuntos en el orden del día de las sesiones de pleno.

Nº. EXPEDIENTE	Q20102710
FECHA DE ENTRADA	18.07.2001
FECHA DE ARCHIVO	20.05.2004
RESUMEN	Retraso en la actuación municipal en relación con las denuncias por determinadas irregularidades en la rehabilitación de un edificio vecino.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE CASTILLO PLATJA-D'ARO
Nº. EXPEDIENTE	Q9902735
FECHA DE ENTRADA	21.09.1999
FECHA DE ARCHIVO	15.04.2004
RESUMEN	Desacuerdo por la no devolución de la tasa que se abonó por retirada de vehículo; ya que no se ha producido sanción.

Nº. EXPEDIENTE	Q20202410
FECHA DE ENTRADA	05.07.2002
FECHA DE ARCHIVO	28.06.2004
RESUMEN	Molestias por ruidos de los trabajos de talla y modelado de las piedras para la construcción de la Sagrada Familia.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE CASTELLBELL I EL VILAR
Nº. EXPEDIENTE	Q9900362
FECHA DE ENTRADA	09.02.1999
FECHA DE ARCHIVO	27.05.2004
RESUMEN	Desacuerdo por las tasas en relación a las licencias de vado situado en una calle que el Ayuntamiento considera de titularidad privada.

Nº. EXPEDIENTE	Q20001939
FECHA DE ENTRADA	22.06.2000
FECHA DE ARCHIVO	10.06.2004
RESUMEN	Molestias provocadas por la instalación de aire acondicionado del edificio de la Delegación de Hacienda a Barcelona.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE CERVELLÓ
Nº. EXPEDIENTE	Q20100781
FECHA DE ENTRADA	08.03.2001
FECHA DE ARCHIVO	16.06.2004
RESUMEN	Falta de respuesta a un recurso tributario, con respecto a licencias fiscales devengadas hace 14 años.

Nº. EXPEDIENTE	Q20200775
FECHA DE ENTRADA	08.03.2002
FECHA DE ARCHIVO	21.06.2004
RESUMEN	Supuesta falta de actuación suficiente del administrador de fincas ante un conflicto vecinal.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE CORBERA DE LLOBREGAT
Nº. EXPEDIENTE	Q20201414
FECHA DE ENTRADA	07.05.2002
FECHA DE ARCHIVO	20.05.2004
RESUMEN	Falta de control por parte del Ayuntamiento de unas obras de urbanización.

RESUMEN	Falta de respuesta del Ayuntamiento a la denuncia de molestias ocasionadas por la instalación de una chimenea completamente fuera de normativa.
----------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE LLES DE CERDANYA
Nº. EXPEDIENTE	Q20003396
FECHA DE ENTRADA	10.11.2000
FECHA DE ARCHIVO	21.06.2004
RESUMEN	Imposibilidad de utilizar los pastos comunales de Lles por parte de los propietarios de ganado de Músser (agregado a Lles).

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE LLIÇA D'AMUNT
Nº. EXPEDIENTE	Q20100002
FECHA DE ENTRADA	02.01.2001
FECHA DE ARCHIVO	27.05.2004
RESUMEN	El Ayuntamiento se niega a expender un certificado en relación con una finca en tanto no se legalicen unas obras realizadas en 1983.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE OLIVELLA
Nº. EXPEDIENTE	Q20103624
FECHA DE ENTRADA	30.10.2001
FECHA DE ARCHIVO	25.06.2004
RESUMEN	Disconformidad con la facturación del consumo de agua.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE PONTONS
Nº. EXPEDIENTE	Q20300767
FECHA DE ENTRADA	04.03.2003
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Falta de respuesta a una petición de arreglo de un camino.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE RABÓS
Nº. EXPEDIENTE	Q9901068
FECHA DE ENTRADA	14.04.1999
FECHA DE ARCHIVO	27.05.2004

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANT ANDREU DE LLAVANERES
Nº. EXPEDIENTE	Q20104140
FECHA DE ENTRADA	12.12.2001
FECHA DE ARCHIVO	25.05.2004
RESUMEN	Silencio del Ayuntamiento ante solicitudes de revisión y adaptación del "Pla de Sant Pere" a la Ley de Costas.
Nº. EXPEDIENTE	Q20204355
FECHA DE ENTRADA	13.12.2002
FECHA DE ARCHIVO	10.06.2004
RESUMEN	Supuesta falta de actuación suficiente del Ayuntamiento de Sant Andreu de Llavaneres por las molestias ocasionadas por perros.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANT CUGAT DEL VALLÈS
Nº. EXPEDIENTE	Q20202560
FECHA DE ENTRADA	16.07.2002
FECHA DE ARCHIVO	21.06.2004
RESUMEN	Falta de respuesta del Ayuntamiento de Sant Cugat a diferentes escritos enviados por una asociación de vecinos.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE VILAGRASSA
Nº. EXPEDIENTE	Q20101672
FECHA DE ENTRADA	15.05.2001
FECHA DE ARCHIVO	16.04.2004
RESUMEN	Desacuerdo con la suspensión del suministro de agua por falta de pago.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE VILASSAR DE MAR
Nº. EXPEDIENTE	Q20204480
FECHA DE ENTRADA	24.12.2002
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Falta de actuación municipal ante las denuncias presentadas por molestias de ruidos de actividades diurnas.

2. EXPEDIENTES ARCHIVADOS POR RESPUESTA INSUFICIENTE, QUE NO HA SIDO COMPLETADA

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE L'ALDEA
Nº. EXPEDIENTE	Q20003000
FECHA DE ENTRADA	06.10.2000
FECHA DE ARCHIVO	21.06.2004
RESUMEN	Molestias por los ladridos de los perros y por una granja de animales en condiciones dudosas.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE CALAFELL
Nº. EXPEDIENTE	Q20003501
FECHA DE ENTRADA	20.11.2000
FECHA DE ARCHIVO	05.04.2004
RESUMEN	Instalación de antena telefónica móvil en un edificio de viviendas de segunda residencia.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE BARCELONA
Nº. EXPEDIENTE	Q9703462
FECHA DE ENTRADA	20.11.1997
FECHA DE ARCHIVO	15.04.2004
RESUMEN	Falta de cumplimiento y de ejecución de órdenes de cese actividad molesta

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE ESPONELLA
Nº. EXPEDIENTE	Q20102576
FECHA DE ENTRADA	04.07.2001
FECHA DE ARCHIVO	24.05.2004
RESUMEN	Diversas irregularidades en torno a una licencia de obras.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE MONTMELL
Nº. EXPEDIENTE	Q20002602
FECHA DE ENTRADA	29.08.2000
FECHA DE ARCHIVO	15.07.2004
RESUMEN	Molestias por ruidos y humos en una vivienda situada en la c/ Unión de Barcelona.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE RUBÍ
Nº. EXPEDIENTE	Q9902906
FECHA DE ENTRADA	06.10.1999
FECHA DE ARCHIVO	15.04.2004
RESUMEN	Retraso en la devolución de unas cantidades correspondientes a contribuciones especiales.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE MONTMELL
Nº. EXPEDIENTE	Q9903077
FECHA DE ENTRADA	21.10.1999
FECHA DE ARCHIVO	28.06.2004
RESUMEN	Falta de respuesta del Ayuntamiento ante las molestias por ruidos derivados de la instalación de un aparato de aire acondicionado.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE RUBÍ
Nº. EXPEDIENTE	Q9902906
FECHA DE ENTRADA	06.10.1999
FECHA DE ARCHIVO	15.04.2004
RESUMEN	Retraso en la devolución de unas cantidades correspondientes a contribuciones especiales.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE RUBÍ
Nº. EXPEDIENTE	Q9800850
FECHA DE ENTRADA	18.03.1998
FECHA DE ARCHIVO	16.06.2004
RESUMEN	Desacuerdo con el Ayuntamiento en relación con las licencias municipales otorgadas a una residencia geriátrica.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANT ESTEVE SESROVIRES
Nº. EXPEDIENTE	O20003742
FECHA DE ENTRADA	11.12.2000
FECHA DE ARCHIVO	26.03.2004
RESUMEN	Falta de respuesta del Ayuntamiento a denuncias de movimientos de tierras de forma presunta sin licencia en unos terrenos que están en trámite de recalificación.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE RUBÍ
Nº. EXPEDIENTE	Q9903833
FECHA DE ENTRADA	30.12.1999
FECHA DE ARCHIVO	15.01.2004
RESUMEN	Disconformidad con la falta de motivación y el modelo estándar utilizado por el Ayuntamiento en las resoluciones de los escritos de alegaciones presentadas en un procedimiento sancionador en materia de tráfico.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANT VICENÇ DE CASTELLET
Nº. EXPEDIENTE	Q20001945
FECHA DE ENTRADA	22.06.2000
FECHA DE ARCHIVO	13.09.2004
RESUMEN	Molestias ocasionadas por una fundición situada en Sant Vicenç de Castellet.

3. EXPEDIENTES ARCHIVADOS COMO NO ACEPTADOS PRESUNTAMENTE, DEBIDO A LA FALTA DE RESPUESTA A LAS CONSIDERACIONES DEL SÍNDIC

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE L'AMETLLA DE MAR
Nº. EXPEDIENTE	Q20102879
FECHA DE ENTRADA	30.07.2001
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Falta de respuesta a las consideraciones del Síndic a raíz de diversas irregularidades urbanísticas en la construcción de un hotel.
Nº. EXPEDIENTE	Q20002642
FECHA DE ENTRADA	04.09.2000
FECHA DE ARCHIVO	13.04.2004
RESUMEN	Falta de respuesta a las consideraciones del Síndic sobre una infracción urbanística, y el compromiso de restitución de la realidad física alterada por parte del propietario o del Ayuntamiento.

RESUMEN	Disconformidad con retirada de vehículo por parte de la grúa municipal.
----------------	-------------------------------------------------------------------------

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE AVINYONET DEL PENEDÈS
Nº. EXPEDIENTE	Q9903190
FECHA DE ENTRADA	02.11.1999
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	El Ayuntamiento no atiende numerosas quejas por molestias ocasionadas por aullidos de perros.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE BALAGUER
Nº. EXPEDIENTE	Q20104134
FECHA DE ENTRADA	12.12.2001
FECHA DE ARCHIVO	16.03.2004
RESUMEN	Falta de respuesta a la sugerencia sobre recargo en el recibo.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE BARCELONA
Nº. EXPEDIENTE	Q20201215
FECHA DE ENTRADA	18.04.2002
FECHA DE ARCHIVO	04.10.2004

Nº. EXPEDIENTE	Q20000053
FECHA DE ENTRADA	11.01.2000
FECHA DE ARCHIVO	28.06.2004
RESUMEN	Actuación de oficio incoada a raíz del incidente ocurrido en una discoteca del Puerto Olímpico.
Nº. EXPEDIENTE	Q20002779
FECHA DE ENTRADA	20.09.2000
FECHA DE ARCHIVO	28.06.2004
RESUMEN	Falta de actuación en relación con las diferentes denuncias formuladas por las molestias por ruidos de aparatos de aire.
Nº. EXPEDIENTE	Q20003380
FECHA DE ENTRADA	10.11.2000
FECHA DE ARCHIVO	16.06.2004
RESUMEN	Falta de respuesta ante el recordatorio de realizar inspecciones in situ, para poder determinar y evaluar las circunstancias que pueden provocar molestias a los vecinos promotores.
Nº. EXPEDIENTE	Q20201381
FECHA DE ENTRADA	03.05.2002
FECHA DE ARCHIVO	05.03.2005
RESUMEN	Falta de respuesta en relación con la disconformidad con una resolución que deniega una solicitud para participar en el sorteo de plazas destinadas a pintura, retratos y caricatura y técnicas de aerosol en el paseo central de la Rambla.
Nº. EXPEDIENTE	Q20003308
FECHA DE ENTRADA	06.11.2000
FECHA DE ARCHIVO	15.11.2004
RESUMEN	Inactividad de la Administración ante las denuncias no presentadas contra la actividad de venta no sedentaria por afiladores ambulantes, sin disponer de licencia municipal, ni estar dados de alta del IAE.

Nº. EXPEDIENTE	Q20003866
FECHA DE ENTRADA	22.12.2000
FECHA DE ARCHIVO	15.01.2004
RESUMEN	Falta de actuación ante las molestias por vibraciones y ruidos provocadas por una actividad de comercio de productos químicos.
Nº. EXPEDIENTE	Q20100467

FECHA DE ENTRADA	15.02.2001
FECHA DE ARCHIVO	15.01.2004
RESUMEN	Disconformidad con un sistema de recogida neumática de basuras por las molestias que provoca en el vecindario.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE BELLVEI
Nº. EXPEDIENTE	Q20103470
FECHA DE ENTRADA	11.10.2001
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Falta de respuesta a algunas solicitudes formuladas en relación con el funcionamiento de un bar.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE CABRILS
Nº. EXPEDIENTE	Q20202706
FECHA DE ENTRADA	29.07.2002
FECHA DE ARCHIVO	01.07.2004
RESUMEN	Falta de respuesta a una demanda para participar en una feria.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE CALAF
Nº. EXPEDIENTE	Q9701779
FECHA DE ENTRADA	02.06.1997
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Falta de respuesta a reclamaciones formuladas por el funcionamiento de un bar musical que ha ampliado su actividad sin la correspondiente licencia.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE CALAFELL
Nº. EXPEDIENTE	Q9803716
FECHA DE ENTRADA	07.12.1998
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Desacuerdo con la imputación de una infracción de tráfico, del boletín de denuncia de la cual no se desprende cuál es la infracción cometido, ni cuál fue su incidencia en las perturbaciones al tráfico.

Nº. EXPEDIENTE	Q20200246
FECHA DE ENTRADA	24.01.2002
FECHA DE ARCHIVO	19.03.2004

RESUMEN	Disconformidad con el otorgamiento de licencia para instalar un ascensor en el patio interior de un inmueble, dado que infringe la superficie mínima para el patio de luces establecida al planeamiento urbanístico.
----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE CASTELL-PLATJA D'ARO
Nº. EXPEDIENTE	Q9802290
FECHA DE ENTRADA	14.07.1998
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Molestias por ruidos debido a la proliferación de la oferta lúdica nocturna.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE CASTELLAR DEL VALLÈS
Nº. EXPEDIENTE	Q9801997
FECHA DE ENTRADA	17.06.1998
FECHA DE ARCHIVO	16.04.2004
RESUMEN	Carece de respuesta por la no ejecución de un decreto que ordena el derribo de un cobertizo ilegal.

ADMINISTRACIÓN	CASTELLÓ D'EMPÚRIES
Nº. EXPEDIENTE	Q9803705
FECHA DE ENTRADA	04.12.1998
FECHA DE ARCHIVO	28.05.2004
RESUMEN	Falta ejecución subsidiaria sobre el derribo a raíz de una infracción urbanística

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE ESPARREGUERA
Nº. EXPEDIENTE	Q9901383
FECHA DE ENTRADA	10.05.1999
FECHA DE ARCHIVO	31.03.2004
RESUMEN	Falta de respuesta por la edificación de un muro que supera sobradamente la altura máxima prevista en las normas el Plan General de Ordenación Urbana.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE MARTORELL
Nº. EXPEDIENTE	Q9803134
FECHA DE ENTRADA	20.10.1998
FECHA DE ARCHIVO	16.04.2004
RESUMEN	Falta de respuesta en relación a la obligación de dictar una orden exigiendo la legalización de unas obras o la restauración de la realidad alterada.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE MASLLORENÇ
Nº. EXPEDIENTE	Q20103105
FECHA DE ENTRADA	27.08.2001
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Falta de respuesta y de actuación ante las denuncias por las molestias por ruidos nocturnos, a consecuencia de los ladridos de los perros.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE MASSOTERES
Nº. EXPEDIENTE	Q20101003
FECHA DE ENTRADA	27.03.2001
FECHA DE ARCHIVO	27.05.2004
RESUMEN	Falta de respuesta a un escrito presentado con motivo de unas grietas aparecidas en una fachada.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SALT
Nº. EXPEDIENTE	Q9601547
FECHA DE ENTRADA	02.07.1996
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Falta de respuesta por las incidencias con un edificio ocupado por una residencia geriátrica, por el cual no se ha entregado el certificado de final de obra y que tampoco dispone de la licencia municipal de primera ocupación.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANT CARLES DE LA RÀPITA
Nº. EXPEDIENTE	Q20001619
FECHA DE ENTRADA	25.05.2000
FECHA DE ARCHIVO	21.06.2004

RESUMEN	Disconformidad con la actuación del Ayuntamiento en relación con las molestias por humo y olores que se sufre la promotora a raíz de las deficientes condiciones de la evacuación de los humos de un restaurante.
----------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANT CEBRIÀ DE VALLALTA
Nº. EXPEDIENTE	Q20001388
FECHA DE ENTRADA	04.05.2000
FECHA DE ARCHIVO	24.05.2004
RESUMEN	Inactividad del Ayuntamiento ante las denuncias de construcción en base a una licencia declarada caducada.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANT FOST DE CAMPSENTELLES
Nº. EXPEDIENTE	Q20002635
FECHA DE ENTRADA	01.09.2000
FECHA DE ARCHIVO	24.05.2004
RESUMEN	Falta de respuesta en relación con la falta de urbanización de un núcleo poblacional, después de un año desde la publicación de la suspensión de otorgamiento de licencias de parcelación, edificación y derribo.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANT JOAN DESPÍ
Nº. EXPEDIENTE	Q9800296
FECHA DE ENTRADA	30.01.1998
FECHA DE ARCHIVO	02.04.2004
RESUMEN	Falta de respuesta ante las molestias por ruidos y disturbios de un bar musical

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANT PERE PESCADOR
Nº. EXPEDIENTES	Q20200578 Q20202663
FECHA DE ENTRADA	21.02.2002
FECHA DE ARCHIVO	05.04.2004
RESUMEN	Actuación del Ayuntamiento aparentemente discriminatoria con respecto al acceso cerca de la playa.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANT VICENÇ DELS HORTS
Nº. EXPEDIENTE	Q9803166
FECHA DE ENTRADA	21.10.1998
FECHA DE ARCHIVO	16.04.2004
RESUMEN	Inactividad del Ayuntamiento ante una infracción urbanística denunciada por los interesados

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANTA COLOMA DE FARNERS
Nº. EXPEDIENTE	Q9902513
FECHA DE ENTRADA	20.08.1999
FECHA DE ARCHIVO	31.03.2004
RESUMEN	Disconformidad con las obras de acondicionamiento y mejora de unos cobertizos y almacenes fuera de ordenamiento.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SANTA SUSANNA
Nº. EXPEDIENTE	Q20201317
FECHA DE ENTRADA	26.04.2002
FECHA DE ARCHIVO	06.04.2004
RESUMEN	Falta de actuación ante las molestias provocadas por las actividades lúdicas de unos hoteles.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SOLSONA
Nº. EXPEDIENTE	Q20200674
FECHA DE ENTRADA	28.02.2002
FECHA DE ARCHIVO	06.04.2004
RESUMEN	Posible falta de licencia de actividad de un taller.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE TARRAGONA
Nº. EXPEDIENTE	Q20200804
FECHA DE ENTRADA	11.03.2002
FECHA DE ARCHIVO	10.06.2004
RESUMEN	Falta de respuesta del Ayuntamiento de Tarragona a una demanda de información.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE TORREDEMBARRA
Nº. EXPEDIENTE	Q20300380
FECHA DE ENTRADA	31.01.2003

FECHA DE ARCHIVO	12.08.2004
RESUMEN	Falta de respuesta de la Administración a la solicitud de revisión del valor catastral de un inmueble.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE TOSSA DE MAR
Nº. EXPEDIENTE	Q20101839
FECHA DE ENTRADA	23.05.2001
FECHA DE ARCHIVO	10.06.2004
RESUMEN	Desacuerdo con licencia de ocupación de la vía pública.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE ULLDEMOLINS
Nº. EXPEDIENTE	Q9803107
FECHA DE ENTRADA	16.10.1998
FECHA DE ARCHIVO	06.04.2004
RESUMEN	Falta de actuación por las molestias ocasionadas por un depósito de perros que impide el descanso de los vecinos.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE VILANOVA I LA GELTRÚ
Nº. EXPEDIENTE	Q20101524
FECHA DE ENTRADA	04.05.2001
FECHA DE ARCHIVO	05.04.2004
RESUMEN	Disconformidad con la actuación del Ayuntamiento en relación con las molestias producidas por un almacén de materiales de construcción.

ADMINISTRACIÓN	AYUNTAMIENTO DE LA PALMA DE CERVELLÓ
Nº. EXPEDIENTE	Q20202201
FECHA DE ENTRADA	18.06.2002
FECHA DE ARCHIVO	28.06.2004
RESUMEN	Solicitudes no atendidas sobre limpieza de zona boscosa con riesgo de incendio.

III. DESPLAZAMIENTOS POR EL TERRITORIO

Con los desplazamientos de la oficina del Síndic a diferentes poblaciones de Catalunya se persigue acercar físicamente la figura y las funciones del Síndic a las personas que quieran plantearnos alguna cuestión, difundir el conocimiento de esta Institución y conocer sobre el terreno las diferentes realidades, los conflictos y los déficits que tanto los ciudadanos como las administraciones públicas pueden sufrir. También se aprovecha la visita para despachar, con las administraciones públicas afectadas, las cuestiones pendientes de solución planteadas por los ciudadanos.

En los desplazamientos está presente el adjunto para la Defensa de los Derechos de los Niños, quién visita los centros docentes y tiene entrevistas tanto con los profesores como con los alumnos, además de atender las consultas en qué los ciudadanos plantean asuntos propios del ámbito de infancia.

La Institución del Síndic de Greuges inició los desplazamientos el mes de noviembre de 1996 y desde entonces se han hecho 35.

Es voluntad del Síndic intensificar el número de desplazamientos y aprovecharlos para conocer directamente las diferentes realidades y problemas del territorio, sin confiar sólo en la iniciativa de los ciudadanos.

Hay que recordar que los últimos años, durante las visitas, a nivel de enseñanza, ya emprendemos actuaciones no solicitadas expresamente.

Hay que dejar constancia del interés y el aprovechamiento de estos desplazamientos, tanto como de la satisfacción de los ciudadanos, expresamente manifestada, por el hecho de acercar la institución en su lugar de residencia habitual.

Por otra parte, aunque las quejas y consultas se pueden hacer llegar al Síndic por correo ordinario, fax y correo electrónico, su presencia en el territorio facilita y anima a los ciudadanos a plantear las

cuestiones que les preocupan. Así, la presencia del Síndic ocasiona un sustancial incremento de quejas y consultas en el territorio visitado.

A lo largo del año 2004, se han realizado desplazamientos a:

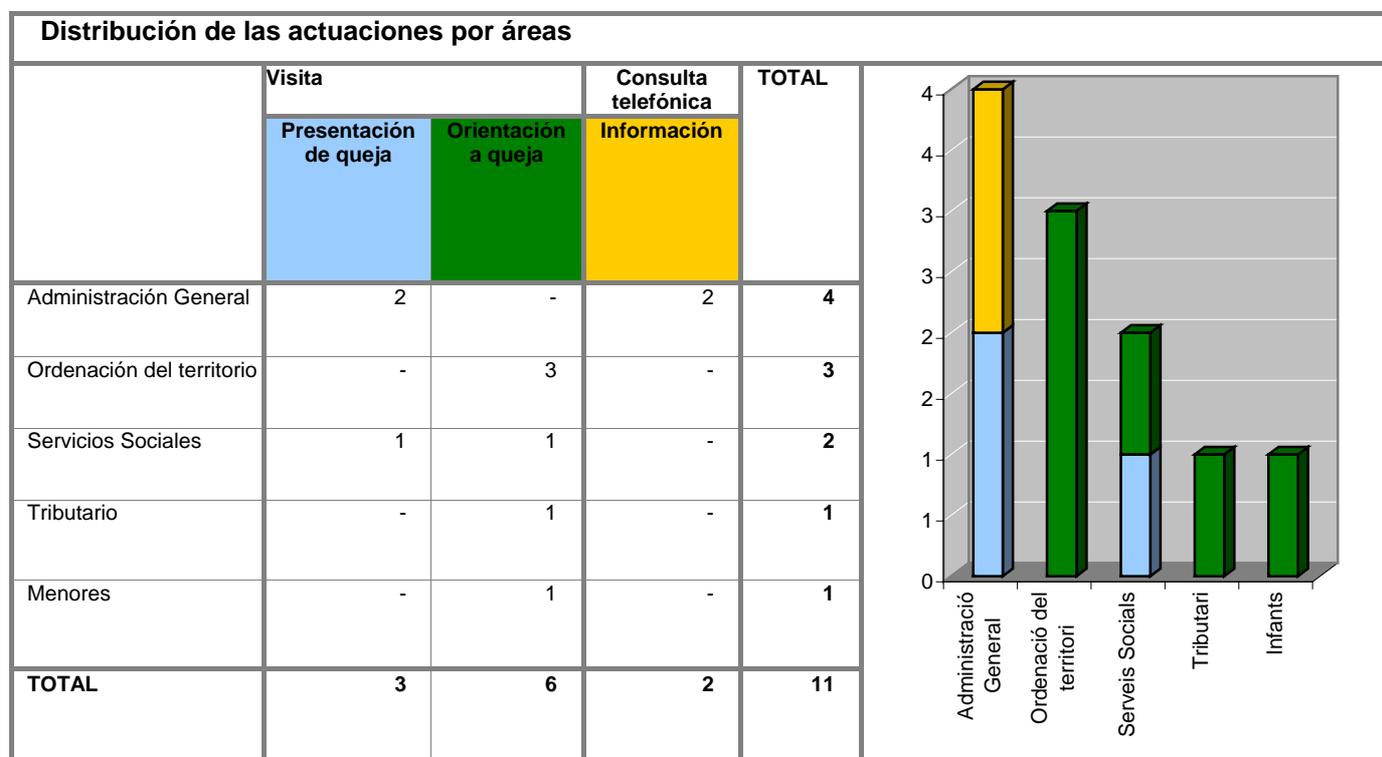
- Sant Feliu de Llobregat
- Sabadell
- Sort

9 de junio de 2004: Desplazamiento en Sant Feliu de Llobregat

El Síndic y su equipo atendieron a las 11 visitas en el **Ateneu SantFeliuenc**.

Con un total de 11 visitas, las materias objeto de queja fueron variadas: infancia, garantías en el procedimiento administrativo, urbanismo, medio ambiente, tributos, vivienda, deficientes psíquicos, responsabilidad patrimonial y función pública. Las quejas se dirigían tanto a la Administración local como a la de la Generalitat de Catalunya.

Destacamos que el Síndic y el adjunto para la Defensa de los Derechos de los Menores se reunieron con el Consejo Municipal de la Infancia.



ADMINISTRACIÓN AFECTADA				7
Administración Autonómica			Administración Local	
Departamento de Bienestar y Familia	1		Ayuntamiento d'Hospitalet de Llobregat	1
Departamento de Justicia	1		Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat	1
Departamento de Sanidad y Seguridad Social	1		Ayuntamiento de Sant Joan Despí	1
Departamento de Interior	1			

26 de octubre de 2004: Desplazamiento en Sabadell

El Síndic y su equipo atendieron a las 49 visitas en el **Casal Pere Quart**.

El desplazamiento coincidió con el debate público sobre la regulación, establecida por el Ayuntamiento de Sabadell, de las tasas por residuos sólidos urbanos. En consecuencia, diferentes asociaciones de vecinos y personas nos manifestaron formalmente la disconformidad con esta medida.

Se puede decir que el relato y la presentación de conflictos de la ciudadanía con la administración municipal comportó un número elevado de quejas. El Síndic también recibió representantes del principal grupo municipal de la oposición, quienes manifestaron sus principales obstáculos con que se encontraban para acceder a la información municipal.

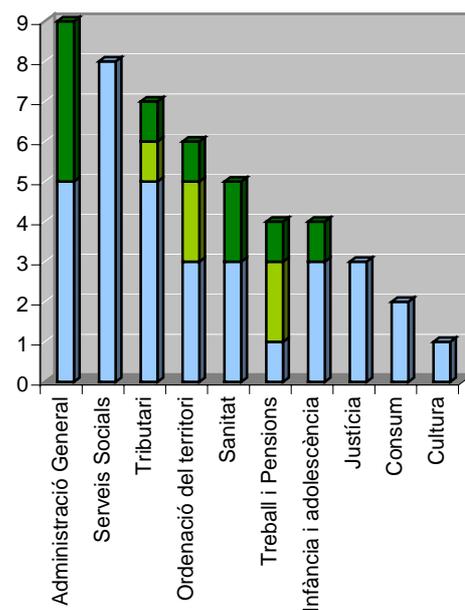
También se presentaron quejas relativas a las desmesuradas listas de espera para recibir la primera visita de determinadas especialidades médicas y otros por la falta de equidad en la distribución territorial de recursos en materia de salud mental.

Hay que destacar que el Síndic y el adjunto para la Defensa de los Derechos de los Niños tuvieron una reunión de trabajo con la dirección de los dos institutos de Castellar del Vallès, técnicos en educación y representantes municipales, para tratar los conflictos que ocasiona el consumo de alcohol juvenil.

Las cuestiones relacionadas con la extranjería, el medio ambiente y la situación de interinidad de diferentes colectivos de trabajadores también ocuparon un lugar destacado.

Distribución de las actuaciones por áreas

	Visita			TOTAL
	Presentación de queja	Información	Orientación a queja	
Administración General	5		4	9
Servicios Sociales	8			8
Tributario	5	1	1	7
Ordenación del territorio	3	2	1	
Sanidad	3		2	5
Trabajo y Pensiones	1	2	1	4
Infancia y Adolescencia	3		1	4
Justicia	3			3
Consumo	2			2
Cultura	1			1
TOTAL	34	5	10	49



ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración central del Estado			Administración Periférica del Estado	40
Trabajo y Asuntos Sociales	1		Direcciones Provinciales INSS	1
Administración Autonómica			Administración Judicial	
Departamento de Bienestar y Familia	6		Administración Judicial	1
Departamento de Comercio, Consumo y Turismo	1		Servicios Públicos Privatizados	
Departamento de la Presidencia	1		Compañías de aguas	1
Dep. de Política Territorial y Obras Públicas	1		Administración Local	
Departamento de Sanidad y Seguridad Social	1		Administración Local	1
Departamento de Educación	4		Ayuntamiento de Bellver de Cerdanya	1
Dirección General de Salud Pública	1		Ayuntamiento de Sabadell	12
Servicio Catalán de la Salud	5			
Subdirección General de Consumo	1		Privadas	1

30 de noviembre de 2004: Desplazamiento en Sort

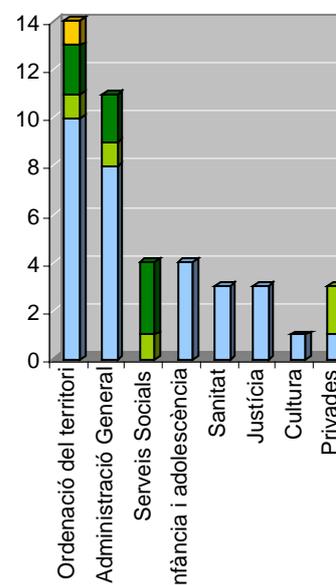
El Síndic y su equipo atendieron a las 43 visitas en el **Archivo Histórico Comarcal de Sort**

El desplazamiento en Sort resultó especialmente provechoso para conocer y entender los problemas que afectan específicamente a las zonas de alta montaña, especialmente a la comarca del Pallars Sobirà. Así hay que remarcar los problemas en materia de comunicaciones, tanto por carretera como telefónicas y, de forma singular, la dificultad para acceder eficazmente a las nuevas tecnologías de la información.

También dejamos constancia de las dificultades que sufre la población, sin medio de comunicación propio, para desplazarse a los centros de atención médica especializada; de los conflictos relacionados con la planificación urbanística, y del debate social sobre el modelo idóneo de crecimiento económico.

Distribución de las actuaciones por áreas

	Visita			Consulta telefónica	TOTAL
	Presentación de queja	Información	Orientación a queja	Información	
Ordenación del territorio	10	1	2	1	14
Administración General	8	1	2	-	11
Servicios Sociales	-	1	3	-	4
Menores	4	-	-	-	4
Sanidad	3	-	-	-	3
Justicia	3	-	-	-	3
Cultura	1	-	-	-	1
Privadas	1	2	-	-	3
TOTAL	30	5	7	1	43



ADMINISTRACIÓN AFECTADA		31
Administración central del Estado		
Trabajo y Asuntos Sociales	1	
Administración Autonómica		
Departamento de la Presidencia	1	
Departamento de Educación	1	
Departamento de Trabajo e Industria	1	
Departament de Agricultura, Ganadería y Pesca	2	
Departamento de Bienestar y Familia	1	
Departamento de Medio Ambiente y Vivienda	6	
Dirección General de Seguridad Ciudadana	1	
Servicio Catalán del Tráfico	1	
Administración Judicial		
Juzgado del Contencioso Administrativo	1	
Servicios Públicos Privatizados		
Compañías de Gas	2	
Administración Local		
Ayuntamiento de Alt Àneu	4	
Ayuntamiento del Pont de Suert	1	
Ayuntamiento de Sort	3	
Consejo Comarcal del Pallars Sobirà	1	
Administración Institucional		
Notarios	1	
Privadas	3	

IV.

RELACIONES CON EL PARLAMENTO DE CATALUNYA

En este apartado se recogen las actuaciones de la institución con las cuales el Síndic de Greuges informa al Parlamento de su actuación en defensa de los derechos de las personas.

La forma de transmitir esta información es a través de la comparecencia del Síndic ante el Parlamento, concretamente en la Comisión de Relaciones con el Síndic de Greuges, para presentar informes extraordinarios o para hacer una comparecencia ordinaria donde informa de cuestiones relativas al funcionamiento de la institución o sobre temáticas destacadas que no han dado lugar, sin embargo, a un informe específico.

El contenido de los informes y de las comparecencias es conocido por el Parlamento por la publicación en el BOPC. Sin embargo, en este apartado se deja constancia de la actividad desarrollada durante el año 2004.

1. PRESENTACIÓN DE INFORMES EXTRAORDINARIOS

Los tres informes extraordinarios presentados durante el año 2004 habían sido elaborados en el transcurso del año 2003, bajo la dirección del Síndic de Greuges Anton Cañellas:

2 de febrero: Presentación del informe extraordinario sobre *Los centros residenciales de acción educativa para niños y adolescentes en Catalunya*. (BOPC nº. 446, de 11 de julio de 2003).

24 de febrero: Presentación del informe extraordinario sobre *El servicio público de suministro eléctrico. Una reflexión sobre los derechos de los ciudadanos* (BOPC nº. 8, 23 de enero de 2004).

19 de marzo: Presentación del Informe extraordinario sobre *La atención a la gente mayor dependiente en Catalunya* (BOPC número 17, 12 de febrero de 2004).

2. PRESENTACIÓN DEL INFORME ANUAL

BOPC número 34, 19 de marzo de 2004

29 de marzo: Presentación del Informe anual 2003 ante la Comisión Parlamentaria de Relaciones con el Síndic de Greuges.

14 de abril: Presentación del Informe anual 2003 ante el Pleno del Parlamento

3. COMPARENCIAS INFORMATIVAS DEL SÍNDIC DE GREUGES ANTE LA COMISIÓN DE RELACIONES CON EL SÍNDIC DE GREUGES DEL PARLAMENTO DE CATALUNYA

A. Comparecencia del Síndic de Greuges, Rafael Ribó, de 13 de julio de 2004:

- Presentación de objetivos generales del mandato.

B. Comparecencia del Síndic de Greuges, Rafael Ribó, de 23 de septiembre de 2004:

OBJETO:

- Presentación de las líneas de actuación de la institución.
- Información en el Parlamento, en cumplimiento del artículo 34.2 de la Ley del Síndic de Greuges, de la persona que designa para ocupar el cargo de adjunta al Síndic y el cargo de adjunto para la Defensa de los Derechos de los Niños.

C. Comparecencia del Síndic de Greuges, Rafael Ribó, de 3 de diciembre de 2004:

OBJETO:

- Presentación de los criterios de actuación del Síndic de Greuges, medidas de carácter organizativo (creación del Consejo Social) y de relación con los

defensores locales (principios inspiradores del convenio).

- Presentación de las propuestas del Síndic de Greuges en relación con la reforma del Reglamento del Parlamento de Catalunya y del Estatuto de Autonomía de Catalunya.
- Informe sobre las últimas actuaciones del Síndic de Greuges en materia de normalización lingüística.

**OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN Y
ASPECTOS ORGANIZATIVOS**

1. RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES

- A. Relaciones con otros Ombudsman
- B. Relaciones de cooperación

**2. TAREAS DE DIFUSIÓN DE LA TAREA DEL SÍNDIC O LA DEFENSA DE
LOS DERECHOS**

3. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

1. RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES

A. RELACIONES CON OTROS OMBUDSMAN

INTRODUCCIÓN

Durante el año 2004, se han mantenido y consolidado las relaciones institucionales, tanto en el ámbito estatal, con otros comisionados autonómicos del Estado y con el Defensor del Pueblo, como en el internacional, con el Defensor del Pueblo Europeo, los ombudsmen de otros estados y regiones, y también, en Catalunya, con los síndicos locales o los de las universidades.

Por otra parte, se ha mantenido la colaboración con instituciones de ombudsmen o de defensa de los derechos, como el International Ombudsman Institut (IOI), la Association de Ombudsman de Médiateurs de la Francophonie (AOMF) y la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FÍO),

El Instituto Internacional del Ombudsman es una organización internacional de oficinas de ombudsmen y celebra un congreso cada cuatro años. El último tuvo lugar en Quebec (Canadá) los días 7 al 10 de septiembre. Con el título genérico de "Mantener el equilibrio entre las obligaciones del ciudadano y el reconocimiento de los derechos y responsabilidades individuales - el papel del ombudsmen", la actividad del Congreso giró entorno a tres sesiones plenarias introductorias de los once talleres que las seguían.

En la misma ciudad de Quebec, el día 10 de septiembre, tuvo lugar la reunión de la Asamblea General de la Association de Ombudsman de Médiateurs de la Francophonie.

La Federación Iberoamericana de Ombudsman agrupa todos los defensores del pueblo nacionales, estatales, regionales-autonómicos y provinciales de todo el ámbito iberoamericano. En la reunión estuvieron presentes algunos defensores autonómicos que nos

informaron de las actividades desarrolladas en el encuentro. El Congreso también aprobó la Declaración de Quito, el contenido de la cual puede consultarse a la página web de la citada organización (www.portalfio.org).

En cambio, de acuerdo con el resto de defensores autonómicos españoles, el Síndic de Greuges se dio de baja del Instituto Europeo del Ombudsman, organización de carácter no institucional, ya que en los últimos tiempos sus funciones se habían apartado de los objetivos y finalidades de este tipo de instituciones.

En estas jornadas internacionales el Síndic no ha estado presente dado que, aplicando un criterio racionalidad económica, ha podido recibir la información sobre su contenido, ya sea por la presencia de otros defensores autonómicos o por los mecanismos de información de las propias jornadas.

1. RELACIONES DENTRO DEL ÁMBITO ESTATAL

A. Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo del Estado

Como cada año, las Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo del Estado español constituyen el principal motivo de encuentro de todos los ombudsmen parlamentarios del Estado. Este año, en su XIX edición, las organizaba el Valedor don Pobo, José Ramón Vázquez Sández, y se celebraron los días 28, 29 y 30 de junio en Santiago de Compostela. Previamente, en el mes de febrero, los defensores autonómicos habían tenido una reunión preparatoria en Barcelona.

Dado que el Síndic Rafael Ribó todavía no había tomado posesión, no asistió el titular de la institución, cómo era habitual, sino el adjunto al Síndic, Enric R. Bartlett, el adjunto para la Defensa de los Derechos de

los Niños, Jordi Cots, y la secretaria general, Elisabeth Abella.

El programa de las jornadas mantuvo el formato de los dos últimos años con un tema general que giró entorno a la situación y los problemas la gente mayor, desarrollado en dos ponencias base, diez ponencias específicas y dos talleres. En la primera ponencia se trató la problemática de la gente mayor en la sociedad actual, y en la segunda sobre los sistemas de ayuda y atención a la gente mayor en su entorno.

La segunda ponencia base tenía por título "Sistemas de ayuda y atención a la gente mayor en su entorno. Consideraciones de problemas específicos." Se desarrolló en las ponencias siguientes: "La gente mayor en su entorno: Apoyo a los curadores informales" a cargo del Procurador del Común; "Asistencia domiciliaria a la gente mayor", presentada por el Diputado del Común; "Gente mayor y vivienda", presentada por el Defensor del Pueblo de Andalucía; "Los malos tratos a la gente mayor", presentada por el Justicia de Aragón, y la última de, "La atención en los que no quieren ser atendidos. Comisión de tutela", a cargo de la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha.

En el marco de las jornadas se presentaron también las conclusiones de los talleres de trabajo sobre "Calidad: eficacia por objetivos en las organizaciones de los Defensores del Pueblo" y "La educación de cero a tres años". En el primero participó el adjunto al Síndic de Greuges, Enric Bartlett, y en el segundo, el adjunto para la Defensa de los Derechos de los Niños, Jordi Cots.

También se celebró el "III Foro de Derechos Ciudadanos", que giró entorno al tema "Demandas y retos del envejecimiento en el siglo XXI". El Foro fue presentado por el Valedor don Pobo, y fue ponente|ponente el Ricardo Moragas Moragas. El presidente del Parlamento de Galicia, José María García Leira, presidió el acto de clausura de las Jornadas.

En último término, se aprovechó el marco de las jornadas para tener una reunión de coordinación de los titulares de las instituciones.

B. Relaciones con ombudsman autonómicos

El Síndic de Greuges de Catalunya también ha mantenido contactos con el resto de comisionados del Estado español, de forma bilateral con reuniones con otros defensores o colectivamente con todo ellos en las reuniones periódicas de la Conferencia de Defensores Autonómicos.

En cuanto a las primeras, se reunió el día 8 de enero con la Defensora del Pueblo de Navarra; el 6 de septiembre con el Defensor del Pueblo Andaluz en Sevilla, y el 22 de octubre con el Ararteko, en Barcelona. El 11 de marzo, la Defensora del Pueblo de Navarra, M Jesús Aranda, participó con el Síndic en el curso sobre derechos humanos organizado por el Instituto de Derechos Humanos de Catalunya, en el que pronunció una conferencia con el título "Un espacio cívico para la defensa de los derechos".

Por otra parte, el Síndic participó en las reuniones de la Conferencia de Defensores Autonómicos, el día 2 de febrero en Barcelona, el 30 de junio en Santiago de Compostela y el 20 de octubre en León, en la sede del Procurador del Común de Castilla y León|Castilla-León. En este momento estas reuniones periódicas de trabajo están plenamente consolidadas.

Jornadas de intercambio con el Ararteko

Hay que destacar las jornadas de intercambio celebradas con los miembros de la institución del Ararteko, los días 14 y 15 diciembre, en Vitoria.

El objetivo de estos encuentros es propiciar el intercambio de experiencias y conocimientos entre los miembros de las diferentes instituciones y, en su caso, iniciar líneas de colaboración en proyectos de interés

común. Una parte de los miembros del Síndic de Greuges se desplazó a Vitoria para debatir los temas propuestos previamente por las dos instituciones.

El programa de estas jornadas incluía seis talleres sobre diferentes áreas temáticas en que participaron miembros de las dos instituciones: Administración General; Servicios Sociales; Educación; Vivienda, Medio Ambiente y Consumo; Seguridad Pública y Protección de Datos Personales; Relación con los Ciudadanos y Proyección Exterior, y Organización interna de la institución y relaciones con el Parlamento.

Además, el Síndic, acompañado por el Ararteko, hizo una visita oficial al Parlamento vasco y fue recibido por su presidente, Juan Maria Atutxa. También tuvo una reunión oficial con el lehendakari, Juan José Ibarretxe.

1.1. RELACIONES CON LOS SÍNDICS LOCALES

A. Convenio de colaboración entre el Síndic de Greuges de Catalunya y los diversos síndicos locales catalanes

El día 20 de diciembre de 2004 se firmó en Manlleu un convenio de colaboración entre el Síndic de Greuges de Catalunya y los defensores locales de la ciudadanía (en sus diversas denominaciones) de los municipios de 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 y Vilanova i la Geltrú, con la finalidad de garantizar el mejor servicio a los ciudadanos y ciudadanas que se dirijan a cualquiera de estas instituciones.

Igualmente, han manifestado su voluntad de firmar el mencionado convenio los defensores locales de la Masó, la Seu d'Urgell, Tiana y Vilanova de la Barca.

La firma del convenio responde al hecho de que la sociedad catalana, al instaurar la figura del Síndic de

Greuges ya desde el momento de la aprobación del Estatuto de Autonomía, reclamaba un mayor control de sus administraciones, con el objetivo de garantizar la defensa de los derechos y las libertades de los ciudadanos y de mejorar el funcionamiento de las administraciones catalanas.

Por eso, tanto el Síndic de Greuges de Catalunya como los diferentes síndicos y defensores locales entendían que era conveniente establecer las bases de colaboración necesaria para asegurar al conjunto de ciudadanos la resolución rápida y eficaz de sus quejas, y al mismo tiempo cooperar en las actuaciones de oficio en el ámbito municipal.

Principios inspiradores y aplicación del convenio

El convenio se fundamenta en los principios inspiradores siguientes, tanto de la realidad existente como de la voluntad de trabajo conjunto:

- La independencia de cada una de las instituciones en lo referente a la gestión de las quejas y agravios de su competencia, vista la inexistencia de ninguna relación de jerarquía ni de dependencia orgánica o funcional entre ellas.
- La colaboración entre las instituciones en todos los ámbitos de actuación, con el fin de dar más fuerza a los síndics y defensores locales y mejorar, al mismo tiempo, las actuaciones de proximidad del Síndic de Greuges de Catalunya.
- El respeto hacia la voluntad de los ciudadanos que exponen un agravio referido al ámbito municipal, en relación con su tramitación por una institución u otra. A este efecto, los firmantes de una queja ante el Síndic de Greuges de Catalunya tendrán que ser debidamente informados de la posibilidad de presentarla al síndic o defensor local.
- La información a los síndics y defensores locales de los agravios tramitados por el Síndic de Greuges de Catalunya que afecten a su municipio, respetando las debidas garantías legales. De forma parecida, el Síndic de Greuges de Catalunya podrá pedir a los síndics y defensores locales información sobre los asuntos que tramitan y sus conclusiones, en los casos que sean de interés común.
- El envío rápido al Síndic de Greuges de Catalunya de los agravios referidos a administraciones distintas de la municipal, cuando la queja se haya presentado ante los diferentes síndics y defensores locales. En estos casos, los síndics y defensores locales podrán incorporar un informe propio para colaborar en la tramitación y resolución de la queja por parte del Síndic de Greuges de Catalunya.
- El apoyo del Síndic de Greuges de Catalunya a los síndics y defensores locales en aquello que

tiene relación con su formación, el asesoramiento jurídico, el ejercicio de sus competencias y el trabajo en red, promoviendo las reuniones conjuntas que sean necesarias.

- La participación de los síndics y defensores locales en la capacidad de iniciativa normativa que la ley reconoce al Síndic de Greuges de Catalunya, proponiéndoles el ejercicio y colaborando.
- La promoción de las actuaciones legislativas y presupuestarias necesarias para garantizar la independencia y la suficiencia financiera de los síndics y defensores locales.
- La ayuda a la divulgación y la extensión de la figura del síndic o defensor local en el conjunto de los municipios de Catalunya.

La aplicación del convenio tiene que permitir mejorar la atención a las personas, resolviendo las quejas con más celeridad y dejando claro que siempre será el agravado quien decida cuál de las dos instituciones se hace cargo de la tramitación y resolución de la queja. El trabajo conjunto irá configurando una red de defensa de los derechos para el conjunto del territorio catalán.

B. Otras actividades de relación con los defensores locales de la ciudadanía.

El Síndic ha participado en actos como la toma de posesión del Síndic de Greuges de Terrassa, señor Joan Sales, el día 29 de septiembre o, invitado por el Defensor de la Ciudadanía de Santa Coloma de Gramenet, señor Fernando Oteros, intervino en el acto de aniversario de los "trabajadores y trabajadoras por el 0,7 y más" de esta población.

Por otra parte, el día 29 de abril se celebró el VI Encuentro de Síndics y Defensores Locales de Catalunya, organizado por el Síndic de Greuges Municipal de Reus. El Síndic de Greuges de Catalunya participó con la presencia de su adjunto, Enric Bartlett, y del asesor Manel Sanz.

Un día antes, el 28 de abril, el Síndic había participado en un encuentro de síndics locales catalanes y la ombudsman municipal de Amsterdam, señora Nora Salomons, en la sede de la institución. Durante la jornada de trabajo se analizó y debatió sobre "el Ombudsman local en Holanda y en Catalunya". En los debates se destacó la importancia de la figura del ombudsman como defensor y garante del respeto por los derechos humanos.

1.2. RELACIONES CON LOS SÍNDICS SECTORIALES

En la línea de lo que se ha llevado a cabo con los defensores locales, el Síndic de Greuges considera positivo potenciar la relación con los síndics o defensores de carácter sectorial con el objetivo último de asegurar la resolución rápida de las quejas.

Encuentro con los síndics universitarios

Del 26 al 28 de octubre se llevó a cabo el "VII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios" a Palma.

En representación de la Institución asistieron el coordinador Matias Vives y la asesora Mar Aldeano, que intervinieron en la mesa que trabajó y debatió sobre la posibilidad de un código ético de la comunidad universitaria.

El programa incluía cuatro mesas redondas en que se trabajaron los asuntos siguientes: "Convergencia Europea: Presente y futuro de la evaluación académica", "Posibilidad de un código ético de los miembros de la comunidad universitaria", "La actividad de mediación del defensor universitario" y "Relación de los defensores universitarios con los organismos de calidad".

2. RELACIONES INSTITUCIONALES DENTRO DEL ÁMBITO INTERNACIONAL

A. Primera Mesa Redonda de los Defensores del Pueblo Regionales Europeos

Los días 2 y 3 de julio tuvo lugar en Barcelona la Primera Mesa Redonda de los Ombudsman Regionales de Europa, organizada por el Comisario de los Derechos Humanos y el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, con la colaboración del Síndic de Greuges de Catalunya. Esta actividad se enmarcó en el Foro Universal de las Culturas. Estos encuentros nacen con la voluntad de institucionalizarse y celebrarse con carácter bianual.

La mesa redonda fue inaugurada, entre otros, por el presidente del Parlamento de Catalunya, Ernest Benach, y por el Síndic, Rafael Ribó. Su antecesor, Anton Cañellas, presidió la discusión sobre los ombudsman regionales y el derecho a la vivienda. Por otra parte, Enric Bartlett, exadjunto al Síndic, presentó una ponencia sobre la tarea y las competencias respectivas de los ombudsman regionales y estatales.

Fue la primera vez que el Consejo de Europa organizaba un encuentro de ombudsman regionales de Europa, con el objetivo de reunir e impulsar las instituciones de los ombudsman regionales, que por su mayor proximidad a los ciudadanos son una importante herramienta de defensa de los derechos humanos. La mesa redonda también quiso crear sinergias en una colaboración en red que favoreciera sus respectivas funciones y al mismo tiempo reivindicó la corresponsabilidad de las instituciones de los diversos niveles territoriales como un valor emergente y positivo.

En el recinto del Foro Universal de las Culturas, representantes de las oficinas de ombudsman regionales venidos de toda Europa (España, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro, Suiza, Italia, Reino Unido, Rusia, Austria, Alemania ...) se encontraron para tratar diversos temas de interés

articulados en tres bloques, referidos respectivamente a las tareas y los medios de los ombudsmán regionales, al derecho a la vivienda y a la defensa del derecho en un medio limpio y seguro.

Con respecto a las tareas de los ombudsmán regionales, hubo consenso a calificar como tarea principal la protección y defensa de los derechos humanos. En la medida en que el concepto de derechos humanos ha evolucionado hasta incluir no tan sólo derechos políticos sino también económicos, medioambientales y sociales, se acordó que se tendría que atribuir a los ombudsmán un mandato amplio, aunque no ilimitado. En este sentido, se destacó que era fácil definir las competencias de los ombudsmán regionales y que, de hecho, muchos países no lo han hecho. Por otra parte, se señaló el nivel de aceptación de las recomendaciones del ombudsmán como indicador de la democracia de un país.

Con referencia al derecho a la vivienda, se puso de manifiesto que en la mayoría de legislaciones la casa se considera un derecho social básico, pero en las vías para alcanzarlo a menudo se encuentran importantes obstáculos legales y financieros. No siempre claro está si el derecho se aplica únicamente a los nacionales del país, a los extranjeros que residen legalmente o también a los residentes ilegales. El resultado es que a menudo hay determinados grupos de personas que quedan al margen del disfrute de este derecho y que sin el apoyo de la Administración se convertirían en "sin techo" o vivirían en condiciones extremas. Se concluyó que las materias que, en general, los ombudsmán regionales tendrían que tratar son la protección del derecho a la vivienda por parte de la legislación nacional, la aplicación de este derecho y la definición de los grupos que tendrían que beneficiarse de los programas públicos de vivienda.

Con relación al derecho al medio limpio y seguro, se subrayó que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que ciertas acciones contra el medio que tienen consecuencias serias para las personas pueden constituir una violación de los

derechos humanos proclamados en la Convención europea de derechos humanos. Por lo tanto, es responsabilidad del ombudsmán actuar cuando el Estado no cumple adecuadamente el mandato de proteger este medio. En este sentido, el amplio abanico de poderes de supervisión que el ombudsmán regional tiene es un instrumento valioso para hacer recomendaciones a la Administración y propuestas de enmienda a la legislación existente y publicar informes específicos sobre esta materia.

Finalmente, todos los participantes afianzaron el interés en la continuidad del trabajo de la Mesa Redonda de los Ombudsmán Regionales de Europa cada dos años.

B. Seminario: Derechos humanos y Administración Regional y Local

El Comisario de los Derechos Humanos y el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa organizó, también los días siguientes en la Mesa Redonda, el seminario titulado "Derechos humanos y Administración Regional y Local".

Dado que la temática del seminario estaba bastante relacionada con la tarea de los ombudsmán regionales y laborales, una gran parte del personal del Síndic de Greuges participó en él.

Destacamos que en las conclusiones del seminario se señaló que tienen que desplegarse esfuerzos para encontrar mecanismos que refuercen las iniciativas llevadas a cabo por los defensores locales y regionales para la protección de los derechos humanos. También se debatieron los problemas de coordinación que pueden surgir, por una parte, entre los ombudsmán locales y regionales, y por otra, entre los ombudsmán generalistas y los especializados, y se sugirió la posibilidad de regular esta coordinación mediante acuerdos específicos.

Asimismo, los participantes hicieron referencia a la creación de la figura del ombudsmán municipal o local

como una oportunidad de mejorar la defensa de los derechos en determinados supuestos ante los numerosos problemas que plantea la protección de los derechos humanos en el ámbito urbano.

Finalmente, se afirmó que sería deseable que el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y los ombudsmen regionales y locales colaboraran con el objetivo de sensibilizar a las autoridades regionales y locales con respecto al respeto de los derechos humanos desde un enfoque multidisciplinario.

C. VIII Reunión anual del European Network of Ombudsman for Children (ENOC)

El adjunto al Síndic para la Defensa de los Derechos de los Niños, Jaume Funes, y la asesora Montse Cusó asistieron a la VIII Reunión de la Red Europea de Defensores de los Niños, en Cardiff, Gales, los días 13,14 y 15 de octubre. Participaron defensores de los niños de Austria, las comunidades belgas de habla francesa y de habla flamenca, Catalunya, Comunidad de Madrid, Croacia, Dinamarca, Escocia, Eslovenia, Federación Rusa, Francia, Gales, Georgia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Irlanda, Irlanda del Norte, Islandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Noruega, Polonia y Suecia. También se contó con la presencia y participación del asesor jurídico de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo de Europa, de un miembro del Comité de Derechos de los Niños de Ginebra, el experto en cuestiones de infancia y asesor de la Unicef, Peter Newell, y la responsable de la secretaría del ENOC y técnica de la Unicef en las Naciones Unidas en asuntos de Protección a la Infancia de Ginebra, Lesley Miller. La convocatoria de este año tuvo como invitada especial en calidad de observadora a la Defensora de los Niños de las Islas Maurici.

Aparte de la presentación de las actividades de cada institución, se trataron temas como el trabajo de defensa de los derechos de los niños de 0 a 6 años; el

entorno escolar y los derechos civiles de los niños y adolescentes en la escuela, y la justicia juvenil. El trabajo consistió en una conferencia o presentación por parte de un experto, trabajo en grupo y conclusiones de cada tema. También se trataron otras cuestiones tanto de tipo organizativo del ENOC como de colaboración con otras instituciones defensoras de los derechos de los niños como el Comité de los Derechos de los Niños de Ginebra y la Comisión de Derechos Humanos del Consejo de Europa en relación con los derechos de los niños.

La organización de la reunión anual del ENOC recae de forma rotatoria y voluntaria entre las diferentes instituciones miembros, y se acordó que el Síndic de Greuges organizaría en Barcelona la correspondiente al año 2006, ya que la del año 2005 tendrá lugar en Polonia.

B. ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN DEL SÍNDIC DE GREUGES

INTRODUCCIÓN

En este apartado exponemos las acciones del Síndic de Greuges en el ámbito internacional para promover la creación o el fortalecimiento de instituciones de defensa de los derechos humanos, dar asesoramiento técnico a otras instituciones que trabajan a nivel de la justicia y poner en marcha proyectos que facilitan el acceso a la justicia de la población más vulnerable.

Cómo ha sido habitual los últimos años, la mayor parte de las acciones se han concentrado en la región de los Balcanes, como resultado de los proyectos llevados a cabo en aquella zona y de los sólidos vínculos establecidos entre las instituciones de aquella región y el Síndic de Greuges.

Por otra parte, hemos colaborado en la conferencia internacional celebrada en Turquía con motivo del establecimiento de la institución del ombudsman en aquel país.

Finalmente, nos hacemos eco de la contribución del Síndic de Greuges a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la creación de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales.

1. ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN EN LOS BALCANES

Introducción

Desde el año 1999 el Síndic de Greuges trabaja en proyectos de cooperación jurídica con diferentes países de los Balcanes con el objetivo de contribuir a fortalecer el estado de derecho. Esta tarea de cooperación se ha concretado en el apoyo a instituciones de ombudsman, la judicatura, la fiscalía y la abogacía de Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro, y, ocasionalmente, de Macedonia y Kosovo.

Hasta diciembre del año 2003, la mayor de parte de las actividades de cooperación en la región balcánica se organizaron en el marco del llamado Programa Institucional de Cooperación, dirigido conjuntamente por el Síndic de Greuges, el Defensor del Pueblo del Estado y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, y financiado mayoritariamente por la Agencia Española de Cooperación Internacional. Las instituciones directrices pusieron fin al programa del proyecto piloto de asistencia jurídica gratuita en la ciudad serbia de Nis.

Así pues, el año 2004 se ha inaugurado una nueva etapa en la cual el Síndic de Greuges ha querido dar continuidad a aquella tarea de cooperación, entendiendo que el compromiso alcanzado con las instituciones de los Balcanes y las expectativas creadas a raíz de los buenos resultados de los proyectos llevados a cabo no se tenían que ver perjudicados por la no continuidad del Programa Institucional de Cooperación.

No hay que decir que esta nueva etapa implica un importante esfuerzo económico por parte del Síndic de Greuges, en la medida en que ya no cuenta con las contribuciones económicas del Defensor del Pueblo y del Colegio de Abogados de Madrid. No obstante, la colaboración con organizaciones internacionales como

la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa) y el Consejo de Europa ha permitido la obtención de fondo para desarrollar algunas actividades de cooperación.

A continuación se expone con detalle en que ha consistido la actividad de cooperación internacional llevada a cabo durante el año 2004.

Institucionalización de la asistencia jurídica gratuita en la ciudad de Nis (República de Serbia)

El Síndic Anton Cañellas participó el 26 de abril de 2004, en la ciudad serbia de Nis, invitado por el Colegio de Abogados y el Ayuntamiento de aquella población, a la presentación oficial de la asistencia jurídica gratuita en el municipio de Nis, donde dirigió unas palabras a los invitados, junto con el alcalde, el presidente de la Asamblea Municipal y el presidente del Colegio de Abogados. La presentación oficial tuvo una amplia repercusión en todos los medios de comunicación locales.

El Síndic quiso expresar públicamente su reconocimiento al esfuerzo y dedicación de las instituciones de Nis que han hecho posible que los ciudadanos de esta ciudad reciban un servicio de asistencia jurídica gratuita con carácter permanente, un hito importante que convierte Nis en abanderada en esta materia.

Gracias al convenio firmado entre el Colegio de Abogados y el Ayuntamiento de Nis el mes de abril de 2004, los ciudadanos que no dispongan de recursos económicos suficientes tienen desde entonces derecho a la asistencia letrada ante los tribunales y al asesoramiento jurídico prestado por colegiados; todo esto con fondos procedentes del presupuesto municipal.

Esta iniciativa de las instituciones de Nis, pionera en toda Serbia, surge como consecuencia del proyecto piloto que ya funcionó en Nis todo el año 2003, bajo la dirección del Síndic de Greuges de Catalunya, el

Defensor del Pueblo y el Colegio de Abogados de Madrid, y con la financiación mayoritaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el cual expusimos con detalle en el Informe al Parlamento del año pasado. El proyecto piloto desarrollado el año 2003 en Nis tenía por objetivo aportar un modelo a tener en cuenta para el futuro diseño de la asistencia jurídica gratuita a nivel de todo el territorio de Serbia. El proyecto se ejecutó en dos fases: servicio de orientación jurídica (fase I) y asistencia letrada ante los tribunales (fase II). Sus rasgos característicos, basados en el modelo español de asistencia jurídica gratuita, son: asistencia jurídica gratuita prestada exclusivamente por abogados en la medida en que es asumida por el colegio; extensión a diversos órdenes jurisdiccionales, y asistencia a todos los ciudadanos en general y no únicamente a ciertos colectivos sociales (mujeres, refugiados ...).

Vistos los excelentes resultados alcanzados con el proyecto que finalizó en diciembre de 2003, las instituciones de Nis decidieron instituir la asistencia jurídica gratuita en Nis, y consolidaron de esta manera el modelo puesto en marcha con el proyecto piloto. Se trata de una decisión importante en la medida en que sirve de ejemplo a otros municipios serbios que quieran seguir esta iniciativa. Por otra parte, comporta un paso adelante en la institucionalización de la asistencia jurídica gratuita a todo el territorio de Serbia, esto es, incorporación al ordenamiento jurídico serbio (reconocimiento en la Constitución de Serbia, que actualmente se está debatiendo, y desarrollo en una ley específica) y financiación pública permanente.

Con relación al reconocimiento de este modelo al ordenamiento jurídico serbio, podemos decir que el modelo instaurado en Nis garantiza la prestación de la asistencia letrada por parte de abogados, con carácter exclusivo, lo cual es plenamente conforme al anteproyecto de Ley de la abogacía de la República de Serbia. Esta ley reconoce a los abogados como a los únicos competentes para desarrollar esta función.

Con respecto al establecimiento de este modelo en otros municipios serbios, destacamos que el Síndic ha puesto en marcha el proyecto "Instauración de la prestación de asistencia jurídica gratuita por parte del Colegio de Abogados de Belgrado y de otros colegios de Serbia", que detallamos en un epígrafe específico más adelante.

Apoyo técnico a la institución del Ombudsman de la Provincia Autónoma de Voivodina (República de Serbia)

La República de Serbia, parte constituyente de la Unión de Serbia y Montenegro, con una población de 10.500.000 habitantes, tiene reconocidas dos provincias autónomas: Voivodina, por una parte, y Kosovo y Metohija, por otra (ésta última, actualmente bajo la Administración de la UNMIK -Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo).

En las dos provincias se restableció la autonomía después de la caída de Milosevic, que la había abolido a final de los años ochenta.

Voivodina tiene dos millones de habitantes, es una región rica y su población es de origen multiétnico muy diverso. Junto con el serbio, son lenguas oficiales el húngaro (un 20% de la población es de origen húngaro), el rumano, el eslovaco y el ruteno (lengua hablada en regiones de la antigua Rusia).

Aunque la autonomía fue restablecida en Voivodina después de la caída de Milosevic, es más bien una autonomía todavía no consolidada.

Las instituciones de Voivodina, especialmente el Parlamento de Voivodina, han demostrado siempre un gran interés en el modelo de autogobierno de Catalunya. Este interés ha derivado en una colaboración con nuestra Institución que se ha concretado con la visita a Voivodina de una delegación de la Comisión del Síndic de Greuges (septiembre de 2002) y en la visita de estudio en Catalunya de una delegación del Parlamento de

Voivodina (octubre de 2003), actividades que explicamos en los informes al Parlamento de los años 2002 y 2003.

Este año, hemos recibido la visita de una delegación de la institución del Ombudsman de Voivodina. Esta visita de estudio, a raíz de la reciente creación de la institución, nos complace especialmente en la medida en que culmina la tarea de sensibilización y difusión sobre la institución del ombudsman que hemos llevado a cabo con el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de Voivodina desde que empezamos a colaborar con ellos.

La institución del Ombudsman de Voivodina se puso en funcionamiento en enero de 2004, con una oficina en Novi Sad, la capital, y dos meses más tarde se abrió otra en la población de Subotica.

Petar Teofilovic fue elegido primer Ombudsman de Voivodina en septiembre de 2003, después de la creación de la institución, el 31 de diciembre de 2002, lo cual la convierte en el primer ombudsman creado en el territorio de la Unión de Serbia y Montenegro (sin contar el Ombudsman de Kosovo), por delante de Montenegro y del ombudsman estatal de Serbia (aún pendiente de ser establecido).

Ésta fue la primera visita de estudio de Petar Teofilovic a una institución de ombudsman de fuera de los Balcanes, y la primera del resto de miembros de la delegación a una institución de ombudsman. Componían la delegación: el Ombudsman, la adjunta del Ombudsman para la igualdad de género, Danica Todorov Jasarevic, y Djula Ladocki, asesor de la Oficina de Subotica.

Se organizó en respuesta a la petición expresa del Ombudsman y con la financiación del OSCE, hecho que demuestra que el OSCE continúa apostando por las visitas de estudio a nuestra Institución como primera formación para nuevas instituciones de ombudsman, tal como sucedió en el caso del

Ombudsman de la Republika Srpska, creada en Bosnia-Herzegovina el año 2000.

Las sesiones de trabajo, que tuvieron lugar los días 7 y 8 de julio en nuestra sede, fueron inauguradas con el recibimiento oficial de la delegación por parte del Síndic, Rafael Ribó, y trataron los temas siguientes: igualdad de género, vivienda y urbanismo, protección de los derechos de los consumidores, relaciones con los medios de comunicación, derechos de los Niños, servicios sociales, supervisión de prisiones y hospitales mentales, medio ambiente, sanidad, actividades del Síndic durante la presidencia del Instituto Europeo del Ombudsman, difusión de la actividad y divulgación de los servicios del Síndic de Greuges, organización interna y recursos humanos, procedimientos y problemas más habituales en la tramitación de quejas, casos de incumplimiento de las recomendaciones del ombudsman.

El nombramiento, en septiembre, por parte del Ombudsman, de una adjunta para la Defensa de los Derechos de los Niños abre nuevas vías de colaboración entre las dos instituciones, ya que la adjunta se ha mostrado interesada en cooperar con el adjunto al Síndic para la Defensa de los Derechos de los Niños.

Conferencia en Belgrado del Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa: "El ombudsman en el Sureste de Europa: fortaleciendo la cooperación regional"

El Pacto de Estabilidad, adoptado el año 1999 a iniciativa de la Unión Europea, es una estrategia integral de prevención de conflictos de la comunidad internacional con el objetivo de fortalecer los países del sureste de Europa en sus esfuerzos por alcanzar la paz, la democracia, el respeto por los derechos humanos y la prosperidad económica.

Los días 28 y 29 de septiembre de 2004 el Síndic Rafael Ribó estuvo en Belgrado, invitado por el Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa para

participar como ponente en la conferencia titulada "El ombudsman en el sureste de Europa: fortaleciendo la cooperación internacional". Esta conferencia internacional fue coorganizada por el Pacto de Estabilidad, Eunomia (un proyecto del Ombudsman de Grecia para la promoción de las instituciones de ombudsman del sureste de Europa), el Ministerio de Autogobierno Local de la República de Serbia y la Misión del OSCE a Serbia y Montenegro.

Durante estos dos días, representantes de instituciones de ombudsman de Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro, Moldavia, Rumania y Kosovo, y también representantes de diversas organizaciones internacionales (Consejo de Europa, OSCE y Pacto de Estabilidad y el Ombudsman Europeo se encontraron en Belgrado, capital de la República de Serbia y al mismo tiempo del Estado de Serbia y Montenegro, con el objetivo de contribuir a la consolidación de la figura del ombudsman en aquella región. A mediados de años noventa se empezaron a establecer las instituciones de ombudsman en el sureste de Europa, las cuales empiezan a cambiar gradualmente la mentalidad de la Administración.

Hay que destacar que el Síndic fue el único representante de una institución de ombudsman de un país no perteneciente al sureste de Europa. Se le encomendó una intervención centrada en las ventajas e inconvenientes de los diferentes niveles territoriales de ombudsman (estatal, territorial, local, etc.) y su eventual coexistencia en un mismo territorio, así como también en la conveniencia del carácter general o específico de su mandato. La experiencia de Catalunya como territorio en el cual actúan ombudsman de diferentes niveles territoriales fue determinante para ilustrar la temática planteada.

La organización territorial de los países participantes fue muy diversa: desde países centralizados como Croacia o Macedonia, con un único ombudsman estatal; a países descentralizados, como Bosnia-Herzegovina (con dos entidades políticas con su

ombudsman correspondiente), o Serbia (Estado constituyente de la Unión de Serbia y Montenegro, con un ombudsman regional en la provincia autónoma de Vojvodina y que trabaja en la creación de la institución a nivel estatal).

Precisamente, al acabar la conferencia tuvo lugar la presentación y discusión de los preparativos de la ley del ombudsman de Serbia, ante todos los participantes de la conferencia. Si las previsiones se cumplen, en pocos meses se podría aprobar la ley.

En este sentido, destacamos la mesa redonda que tuvo lugar en Belgrado el día 22 de noviembre con el objetivo de analizar el proyecto de ley elaborado por el gobierno serbio -en la cual participó la adjunta al Síndic- y que detallamos en el epígrafe siguiente.

Promoción de la creación de la institución del ombudsman de Serbia

El día 22 de noviembre, la adjunta al Síndic de Greuges, Laura Díez, participó en la mesa redonda "Reforma de la Administración Pública y Democratización de la Sociedad - Ley del Ombudsman", para presentar y discutir el proyecto de ley elaborado recientemente por el Ministerio de Administraciones Públicas de Serbia.

Ha pasado bastante tiempo desde que se elaboró, el año 2001, el primer proyecto de ley, en aquel momento pensado para todo el territorio de la entonces nombrada República Federal de Yugoslavia. No obstante, el primer ombudsman que se creó en la Unión de Serbia y Montenegro fue el de la Provincia Autónoma de Vojvodina, en Serbia (diciembre de 2002), como exponíamos en el epígrafe anterior dedicado a esta figura, y después el de Montenegro (junio de 2003).

Desde el año 2001, el Síndic de Greuges ha colaborado con las instituciones serbias para ayudar a la creación de la institución del ombudsman. Así, en julio de aquel mismo año, participamos en un

seminario para la definición del modelo de Ombudsman para la República Federal de Yugoslavia. El año siguiente organizamos la visita de estudio a Barcelona de una delegación de parlamentarios de Serbia y Montenegro, a fin de que los diputados se familiarizaran con esta figura y dieran su apoyo a las futuras leyes que se discutirían en los respectivos parlamentos.

La mesa redonda del 22 de noviembre fue inaugurada por el primer ministro de Serbia, Vojislav Kostunica, y el jefe de la misión de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en Serbia y Montenegro, Maurizio Massari.

La participación del primer ministro de Serbia fue muy significativa en términos de exteriorización de la voluntad del gobierno de Serbia de establecer la institución, lo cual implicaba un cambio importante en las prioridades del gobierno, que hasta entonces no había dado prioridad a esta cuestión.

El Síndic de Greuges fue el único ombudsman de fuera de la región que fue invitado a la mesa redonda.

Después de la presentación del proyecto de ley por parte del ministro de Administraciones Públicas, Zoran Loncar, representantes del ombudsman griego, del Consejo de Europa y la adjunta Laura Díez expusieron sus comentarios sobre el proyecto de ley, que hasta entonces no había sido difundido por el gobierno.

Hubo un consenso general de los expertos a calificar como bueno el proyecto de ley en el sentido que refleja un modelo de ombudsman moderno y que prioriza la defensa de los derechos. Sin embargo, la mayoría no cualificada para la elección del ombudsman en el Parlamento y el hecho de que se exigiera el agotamiento de todos los recursos administrativos y judiciales como requisito previo a la intervención del ombudsman recibieron críticas importantes.

Durante la discusión, además de tratarse los dos temas anteriores, también se analizó la coexistencia entre diferentes instituciones de ombudsman en el mismo territorio y las competencias que tendrían que tener cada una de ellas.

Tenemos que decir que el Síndic de Greuges y la misión de la OSCE en Serbia y Montenegro han diseñado un programa conjunto de apoyo a la institución del ombudsman de Serbia, que se podrá poner en marcha tan pronto como se nombre al ombudsman serbio.

Puesta en marcha del proyecto "Instauración de la prestación de asistencia jurídica gratuita por parte del Colegio de Abogados de Belgrado y de otros colegios de Serbia"

Durante el mes de noviembre se puso en marcha un proyecto para promover la instauración de la asistencia jurídica gratuita en Serbia. El proyecto, que es un paso adelante en la línea abierta por el proyecto piloto de asistencia jurídica gratuita ejecutado en la ciudad serbia de Nis el año 2003, tiene previstos 18 meses de ejecución, y tiene financiación mayoritaria del AECl (Agencia Española de Cooperación Internacional).

A diferencia del proyecto piloto del año 2003, que también fue financiado mayoritariamente por el AECl, éste está dirigido únicamente por el Síndic de Greuges. Este hecho evidencia, por una parte, la voluntad del Síndic de Greuges de continuar dando apoyo a las instituciones serbias en el camino hacia la institucionalización de la asistencia jurídica gratuita; y por otra, la confianza del AECl en el proyecto diseñado por el Síndic de Greuges.

Los antecedentes de este proyecto se encuentran en la ejecución, el año 2003, del proyecto piloto de asistencia jurídica gratuita, que tuvo como resultado la institucionalización de la asistencia jurídica gratuita en esta ciudad, ya que la transferencia del *know-how* por parte de las instituciones españolas participantes y la

buena acogida por parte de los ciudadanos de Nis permitió que la estructura creada se mantuviera a partir del año 2004 con financiación municipal, tal como hemos expuesto en un epígrafe anterior.

El objetivo del proyecto recientemente puesto en marcha es promover la institucionalización de la asistencia jurídica gratuita en la República de Serbia, mediante la instauración de la prestación de asistencia jurídica gratuita por parte del Colegio de Abogados de Belgrado y otros colegios de abogados de Serbia que tengan la capacidad de garantizar la continuidad de la asistencia jurídica gratuita en sus correspondientes municipios al finalizar este proyecto. Así, se extenderá progresivamente el modelo implantado en Nis y se avanzará hacia la institucionalización de la asistencia jurídica gratuita en Serbia. Para hacerlo, contamos también con la participación del Colegio de Abogados y el Ayuntamiento de Nis, que actuarán como formadores.

Además, paralelamente, con la sensibilización de las autoridades serbias (poder ejecutivo y legislativo), se espera establecer las bases para el reconocimiento, en un futuro, de este modelo de asistencia jurídica gratuita en el ordenamiento jurídico. Por eso, se organizarán reuniones, presentaciones y sesiones de trabajo con los profesionales, las autoridades y las instituciones competentes en la institucionalización de la asistencia jurídica gratuita a Serbia.

Del 26 de noviembre al 3 de diciembre hicimos un viaje a Serbia para identificar qué colegio de abogados y ayuntamiento respectivo, además de Belgrado, cumplía los requisitos para participar en el proyecto. De acuerdo con el resultado de las reuniones mantenidas en Serbia, en el momento de redactar este informe ya hemos firmado un convenio de colaboración con el Colegio de Abogados de Vojvodina (región autónoma de Serbia) y el Ayuntamiento de Pancevo (localidad de esta región donde se implantará también la asistencia jurídica gratuita). Asimismo, también hemos firmado un convenio de colaboración con el Colegio de Abogados

y el Ayuntamiento de Nis, que en calidad de instituciones coejecutoras del proyecto, actuarán como formadores.

A final del año 2004 hemos acordado con la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo la realización en Bosnia-Herzegovina de un proyecto durante el año 2005 titulado "El Ombudsman como promotor de mejoras a nivel de la Administración de Justicia", con el fin de intensificar e institucionalizar las relaciones del Ombudsman con la Administración de Justicia, en general y a nivel de los menores maltratados, en particular.

2. CONFERENCIA INTERNACIONAL CON MOTIVO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DEL OMBUDSMAN EN TURQUÍA

Los días 10 y 11 de diciembre el Síndic Rafael Ribó fue invitado por el Ombudsman griego y por el Parlamento de Turquía a la conferencia organizada en Estambul con el título "El establecimiento de una institución de ombudsman", que tuvo por objeto la discusión del proyecto de ley elaborado a este efecto y la reflexión sobre diversos aspectos del trabajo cotidiano de las instituciones de ombudsman.

El Síndic participó en la conferencia, con sus homólogos de Austria, Francia, Irlanda, Grecia, Bélgica, Suecia, Estonia, Polonia, el Ombudsman Europeo y el Comisario de los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Tenemos que decir, una vez más, que el Síndic de Greuges fue la única institución no estatal que participó en la conferencia. También tomaron parte académicos, gobernantes y parlamentarios que dan apoyo al establecimiento de la institución.

La conferencia internacional fue inaugurada por el ministro de Justicia turco, el Ombudsman griego, el decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Bilgi de Estambul y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento turco.

Durante el análisis de la ley turca, el Síndic intervino en el debate para destacar los aspectos siguientes: en cuanto al mandato, el Síndic indicó que había que definir el ámbito de competencias del ombudsman en razón de la materia, esto es, la defensa de los derechos de las personas, sin excluir ningún sector de actividad pública; en este sentido señaló la necesidad de supervisar las compañías privadas siempre que fueran prestadoras de servicios públicos. Por otra parte, se refirió positivamente a la previsión del proyecto de ley sobre la posibilidad de que el ombudsman actuara también de oficio; y en esta línea de actuación proactiva del ombudsman, sugirió que la ley previera de forma expresa la función del ombudsman como mediador y promotor de reformas normativas. En cuanto a la independencia de la institución, subrayó la importancia que tenía la mayoría parlamentaria requerida para la elección del ombudsman, que tenía que ser cualificada, de dos tercios o tres quintas partes de la cámara. Asimismo, el Síndic puso el acento sobre la conveniencia de que el proyecto de ley, vistas las características de Turquía, hiciera referencia a los derechos territoriales y colectivos.

Otros temas tratados durante la conferencia fueron: el ombudsman en sociedades en transición; la mediación como instrumento extrajudicial de resolución de conflictos; los argumentos a favor y en contra de la supervisión de la actividad de los tribunales por parte del ombudsman; el mandato del ombudsman a nivel de la mala administración, el estado de derecho y los derechos humanos; y la aceptación de las recomendaciones del ombudsman por parte de la Administración.

3. CONTRIBUCIÓN A LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE LA CREACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

La Comisión Europea publicó en octubre una comunicación mediante la cual se abrió un periodo de consulta pública sobre cuestiones relativas al establecimiento de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, cuya creación fue decidida por el Consejo Europeo en diciembre de 2003.

El año 2005 la Comisión presentará una propuesta para la regulación de la Agencia basada en las contribuciones hechas por las instituciones y organizaciones que han participado en la consulta.

El Síndic tomó parte en la consulta enviando un informe a la Comisión con diversas consideraciones con respecto al mandato, las áreas de atención material y geográfica, las tareas y la estructura de la Agencia, así como también los mecanismos de diálogo con la sociedad civil y la cooperación con otras instituciones de derechos humanos. El informe se puede consultar en la web del Síndic, en el apartado de Derechos Humanos.

La creación de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales implica un refuerzo importante en el sistema de protección de los derechos fundamentales al ámbito de la Unión Europea, ámbito que, con la progresiva incorporación de nuevos países y la extensión del derecho comunitario en nuevos sectores, es cada vez más extenso y, en consecuencia, afecta a un número mayor de personas y situaciones. Sin embargo, vista la existencia de diversas instituciones de protección de los derechos fundamentales tanto a nivel internacional como a nivel de los estados miembros, hay que definir las competencias y tareas de la Agencia de manera que no tan sólo no duplique el trabajo de otras instituciones, sino que también aporte un valor añadido al sistema ya existente. En cualquier caso, la cooperación de la Agencia con otras instituciones de derechos humanos será imprescindible.

En este sentido, destacamos la necesidad y la utilidad de colaborar con las instituciones de ombudsman de los estados miembros, tanto de naturaleza estatal como regional y local. Y esto porque la aplicación de numerosos aspectos de la legislación comunitaria es responsabilidad de las administraciones nacionales, regionales o locales de los estados miembros. Un simple criterio de eficiencia hace aconsejable que la Agencia solicite información sobre la legislación y práctica de un Estado Miembro a la institución de ombudsman que por ámbito geográfico o material mejor puede conocer el tema, sin perjuicio, por descontado, que la Agencia pueda conseguir los datos de otras fuentes propias o ajenas.

La colaboración entre la Agencia y las instituciones de ombudsman o similares de los estados miembros podría organizarse a través de una red de instituciones de ombudsman coordinada por el Defensor del Pueblo Europeo. Para agilizar la interlocución entre la Agencia y las numerosas instituciones de ombudsman del territorio de la Unión Europea se podrían firmar convenios de colaboración entre la Agencia y las redes institucionalizadas de ombudsman regionales de cada Estado Miembro; y entre la Agencia y las redes institucionalizadas de ombudsman locales de cada Estado Miembro.

2. ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN DE LA TAREA DEL SÍNDIC DE GREUGES

2.1. CURSO SOBRE EL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA EN LA UAB

El año 2004 se ha llevado a cabo la segunda edición del curso sobre el Síndic de Greuges de Catalunya en la Universidad Autónoma de Barcelona. El objetivo del curso encaja dentro del general de difusión de la tarea desarrollada por el Síndic, de acercamiento al mundo académico y de estudio e investigación de la institución en el ámbito universitario.

La valoración positiva de la primera edición del curso ha hecho que esta segunda estuviera abierta a todos los alumnos de la Universidad Autónoma de Barcelona y no sólo a los alumnos de la Facultad de Derecho, como se había hecho el curso anterior.

Esta edición mantuvo la configuración de crédito de libre elección, distribuido en 16 sesiones. Participaron profesionales diversos, esencialmente, profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona y personal del equipo del Síndic. La visión diferente y complementaria del conocimiento que estas personas pueden tener permite facilitar a los alumnos una visión teórica y también práctica de la temática que se explica.

2.2. CICLO DE JORNADAS CONMEMORATIVAS DEL 20º ANIVERSARIO DE LA LEY DEL SÍNDIC DE GREUGES

El Síndic de Greuges y el Parlamento de Catalunya inauguraron un ciclo de jornadas con motivo del 20º aniversario de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges, aprobada en cumplimiento del mandato previsto en el Estatuto de Autonomía de Catalunya.

El acto de inauguración, el día 13 de diciembre en el Palacio del Parlamento, contó con la participación del

presidente del Parlamento de Catalunya, Ernest Benach, y del Síndic de Greuges de Catalunya, Rafael Ribó. En el transcurso del acto, el expresidente de la Generalitat de Catalunya, Jordi Pujol, pronunció la conferencia "El Síndic de Greuges y la defensa de los derechos en el autogobierno de Catalunya". En esta jornada se valoró la repercusión del Síndic de Greuges en la defensa de los derechos a Catalunya y en el ejercicio del autogobierno durante este periodo, y al mismo tiempo se quiso homenajear a los titulares anteriores de la Institución en reconocimiento de la tarea realizada.

El ciclo se completará, el año 2005, con dos jornadas que se dedicarán respectivamente al análisis y estudio de los problemas y retos actuales del ombudsman y su tarea de protección de los derechos y, por último, los diversos modelos existentes por toda Europa.

La segunda jornada se centrará en el análisis de diversos problemas emergentes en las sociedades actuales y las vías de intervención de las instituciones de ombudsman para velar por el respeto de estos derechos de las personas. Se ha considerado conveniente centrarse en los problemas "nuevos", entendiendo por éstos aquéllos que, independientemente de cuando se manifestaron públicamente, en la actualidad se han transformado en problemas que, ya sea por su gravedad, por el volumen de personas afectadas o por la conciencia social adquirida ante éstos, se han convertido en aspectos que tienen que ser abordados de manera preferente por las instituciones de ombudsman.

Así, a reserva que pueda haber alguna adaptación final en el programa de las jornadas, se pretende abordar la problemática de los recién llegados o la gente mayor y el papel del ombudsman en la defensa de sus derechos. También desde esta perspectiva se reflexionará sobre situaciones de discriminación hacia

a colectivos homosexuales o la discriminación de género. Por otra parte, se abordarán problemáticas que, a diferencia de las anteriores, afectan por igual al conjunto de las personas independientemente de su condición, y que se están convirtiendo en los principales problemas que llegan a la institución como las garantías de los derechos de los ciudadanos ante la privatización de los servicios públicos o la contaminación acústica en las grandes ciudades.

La tercera jornada tendrá carácter internacional y versará sobre la expansión de la institución del ombudsman y los diferentes modelos de actuación. En ésta se reflexionará sobre los diversos modelos de ombudsman desde la perspectiva de su actuación, repasando las instituciones que se centran en la exclusiva garantía del sometimiento de la Administración al principio de legalidad, en aquéllas que son controladoras universales de la actuación de la Administración, pasando por los supuestos en qué, como el ombudsman sueco, llega al control de las resoluciones judiciales. También serán objeto de estudio los diferentes ámbitos de actuación del ombudsman: supranacional, estatal, regional y local. Finalmente, la jornada abordará la función del ombudsman en la tarea de difusión de la función de defensa de los derechos en países con y en tarea de cooperación internacional.

2.3. LA CÁTEDRA DE INMIGRACIÓN, DERECHOS Y CIUDADANÍA

La Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía se creó bajo los auspicios de la Universidad de Girona, el Obispado de Girona y el Síndic de Greuges de Catalunya, y sus actividades han sido durante este año 2004 las siguientes:

- Congreso Catalán sobre la Inmigración, organizado por la UGT-AMIC, en Reus el 17 y 18 de abril. Presentación de la ponencia "Hacia a un marco jurídico estable en materia de inmigración en España". Puede encontrarse el texto de esta

ponencia en la web de la cátedra, <http://web.udg.es/cidc/>

- Colaboración con la Unidad de Promoción y Desarrollo del Ayuntamiento de Girona en la elaboración de un estudio sobre la problemática social y laboral de los inmigrantes en las comarcas gerundenses "Aproximación a las condiciones de trabajo y de vida de la población inmigrada no comunitaria en la demarcación de Girona". El trabajo se publicó en mayo de 2004.
- El 2 de junio el director de la Cátedra, el Sr. Eduardo Rojo, presentó la ponencia "Una nueva realidad social: Inmigración y derechos humanos "en las jornadas "Inmigración y ámbito judicial", organizadas por el Centro Jurídico de la Generalitat de Catalunya y el Consejo General del Poder Judicial.
- Participación en el III Simposio "Las actuaciones públicas a nivel de la inmigración", del Observatorio de la Evolución de las Instituciones (OBSEI) de la Universidad Pompeu Fabra, los días 7 y 8 de junio.
- El director de la Cátedra ha participado en los grupos de trabajo del "Consenso Social sobre Inmigración. Propuesta para impulsar un consenso social sobre inmigración "promovido por CEAR y Caritas Espanyola, concretamente en el grupo "Economía y empleo".
- Participación de la Cátedra en el Congreso Mundial sobre Inmigración que tuvo lugar en Barcelona, el mes de septiembre, en el marco del Foro Barcelona 2004. Participación como entidad colaboradora y con la presencia de miembros del consejo Científico y de profesorado colaborador de la Cátedra en las sesiones de trabajo.
- Participación de la Cátedra en el Congreso de la Asociación Española-canadiense que tuvo lugar en Girona el mes de octubre.

- Participación de la Cátedra en el IV Congreso Español de Inmigración que tuvo lugar en Girona el

mes de noviembre, del que el director de la Cátedra forma parte del Comité Científico.

3. ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y CONVENIOS

1. ORGANIZACIÓN

A. NOVEDADES DESTACADAS EN LA ESTRUCTURA DE LA INSTITUCIÓN

De la organización de la institución queremos destacar algunas novedades derivadas del cambio del titular, si bien algunos cambios quedan pendientes de ejecución para cuando se dé solución a las carencias de medios materiales y, muy especialmente, de localización de la institución, vista la situación de estrechez en la que se encuentran las personas que trabajan en esta Institución.

El cambio más importante introducido el año 2004 con respecto a la estructura organizativa de la institución ha sido la creación de la figura de los coordinadores de área. Esta figura comporta dividir las diferentes áreas de actuación de la institución, ya sea relacionada directamente con la tramitación de quejas y expedientes de oficio o de relación con los ciudadanos y otras instituciones, en cuatro grandes bloques, de manera que el coordinador es el responsable del impulso y realización de las tareas de cada uno de estas actividades.

Las coordinaciones son las siguientes:

El área de *Salud y Asuntos Sociales* incluye los ámbitos materiales siguientes: sanidad, consumo, servicios sociales, trabajo y pensiones.

El área de *Seguridad Pública* incluye los ámbitos materiales siguientes: instituciones penitenciarias, seguridad pública, Administración de justicia y asuntos religiosos.

El área de *Relaciones Sociales e Institucionales* incluye los ámbitos materiales de ordenación del

territorio (formada por las subáreas de medio ambiente, urbanismo y vivienda), fiscal-tributario, universidades y cultura. Esta coordinación también incluye aspectos como las relaciones con los diversos entes y organismos sociales e institucionales, y la atención al ciudadano.

El área de *Estudios y Relaciones con el Parlamento* incluye el área de Administración general (formada por las subáreas de procedimiento administrativo, función pública, responsabilidad patrimonial y otros aspectos del funcionamiento de las Administraciones públicas) y la participación en asuntos públicos. También incluye aspectos como las relaciones con el Parlamento y la actividad de estudio y documentación de la institución.

El año 2005 se crearán nuevos cargos, que afectarán a la organización de la Institución.

Así, otro cambio destacable es la creación del cargo de director de comunicación, con la intención de reforzar e impulsar de forma prioritaria el conocimiento del Síndic por parte del ciudadano y su accesibilidad.

Finalmente, también se tiene que dejar constancia de la creación del cargo de jefe de protocolo y de secretaría del Síndic, y de jefe de relaciones externas y cooperación, en este último caso con la finalidad de continuar e impulsar las tareas de proyección exterior de la institución y de apoyo a los proyectos internacionales de cooperación.

Estos cambios quedan reflejados en el organigrama que se incluye al final de este apartado.

B. ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE ASESORAMIENTO

El año 2004 se han creado dos órganos consultivos, nacidos con la finalidad de mejorar la tarea del Síndic de Greuges.

reconocida solvencia en los ámbitos de aquellos derechos sociales a proteger, sin perjuicio de invitar a participar en las reuniones a terceras personas cuando la temática a abordar lo haga aconsejable.

CONSEJO SOCIAL

Definición y objetivos

El Consejo Social es un organismo de consulta y propuesta. Se crea con la finalidad de tener un contacto directo con la realidad social, desde la percepción de aquellas personas con contrastada experiencia en razón de su trabajo en entidades de base y trabajo en red, en los ámbitos de mayor vulnerabilidad de los derechos.

Funciones

Al Consejo Social le corresponde, entre otros, formular:

- propuestas de corrección de determinadas prácticas administrativas;
- recomendaciones sobre políticas preventivas;
- criterios básicos de nuevas propuestas normativas;
- pautas de actuación del Síndic de Greuges con respecto a la defensa de los derechos individuales y colectivos de las personas que se integran en los colectivos más vulnerables.

Composición y funcionamiento

El Consejo Social se encuentra adscrito funcionalmente a la coordinación de relaciones institucionales y sociales, y dispone de un presupuesto de 18.000 € anuales.

Forman parte, a título particular, personas de contrastada experiencia, que trabajan en entidades de

CONSEJO DE EXPERTOS

Definición y objetivos

El Comité de Expertos es entendido como un organismo de consulta y propuesta. Se crea con la finalidad de tener contacto directo con personas expertas a conocedoras de determinadas áreas de la realidad social y del funcionamiento de la Administración pública.

Funciones

Al Consejo de Expertos le corresponde, entre otros, las funciones de:

- asesorar sobre las directrices generales de la actuación del Síndic de Greuges en defensa de los derechos en la mejora de la actuación administrativa.
- orientar y asesorar al Síndic de Greuges en la elaboración del informe anual como herramienta fundamental de denuncia y reflexión sobre la situación de los derechos en Catalunya, y también proponer la elaboración de informes monográficos.

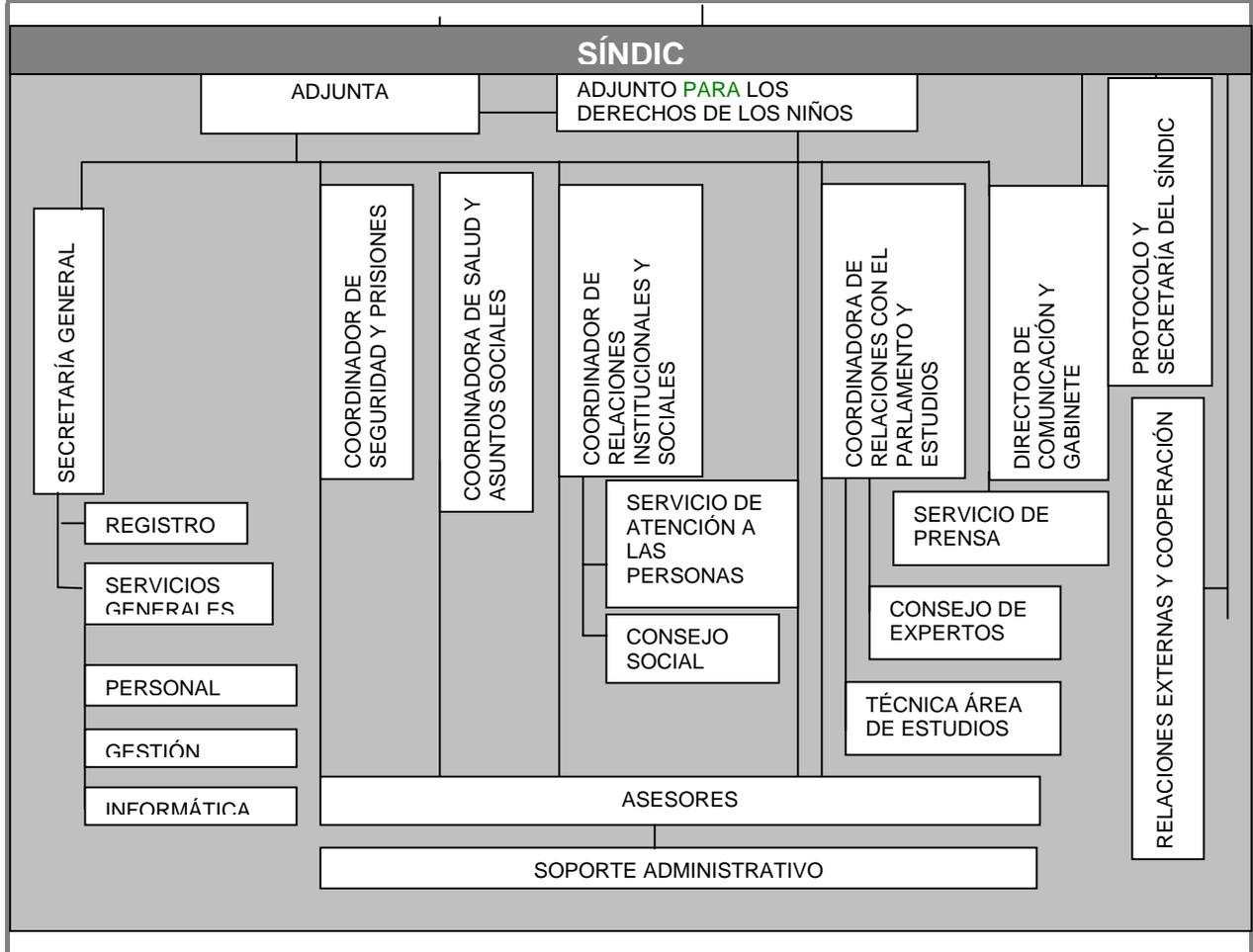
- elaborar informes y estudios en las materias de competencia del Síndic en relación con sus funciones.
- formular propuestas de mejora del conocimiento del Síndic de Greuges a la sociedad.

Composición y funcionamiento

El Consejo se encuentra adscrito funcionalmente a la coordinación de estudios y relaciones con el Parlamento, y dispone de un presupuesto de 18.000 € anuales.

Forman parte, a título particular, personas contrastada experiencia en el estudio y conocimiento de los derechos fundamentales, las políticas públicas y la Administración así como también en los diferentes sectores en que incide la actuación administrativa y los servicios públicos, sin perjuicio de invitar a participar en las reuniones terceras personas cuando la temática a abordar lo haga aconsejable.

ORGANIGRAMA DE LA INSTITUCIÓN



2. CONVENIOS

A. CONVENIOS PARA LA FORMACIÓN DE PERSONAL Y DE COOPERACIÓN EDUCATIVA

Convenio con el Consejo de los Ilustres Colegios de Abogados de Catalunya para la realización de prácticas de los alumnos de las escuelas de práctica jurídica

En ésta sexta edición del Convenio, hemos contado con la colaboración de dos alumnos, David Cano i Jiménez, de la Escuela de Práctica Jurídica del Colegio de Abogados de Granollers, y Sònia Bascuñana y Fernández, de la Escuela de Práctica Jurídica del Colegio de Abogados de Barcelona.

Hasta el año 2004, los becarios se habían adscrito únicamente al servicio de Información al Ciudadano, y colaboraban con los asesores de la institución que atienden al ciudadano cuando se dirige a la institución.

Este año se ha modificado el convenio para ampliar las funciones a que se podían adscribir los becarios del Consejo, de manera que también puedan tener participación en las tareas de tramitación de quejas, de estudio y documentación de la institución.

Universidad Pompeu Fabra. Master en Derecho Público y Organización Administrativa y Master en Derecho del Territorio, Urbanístico y del Medio

De febrero a julio de 2004, Elena González Aguilera y Aida Folqué Llanas, licenciadas en Derecho, han realizado prácticas en nuestra Institución, bajo la dirección de dos tutores, asesores del Síndic. Las prácticas han consistido en la tramitación de expedientes de queja en los ámbitos de medio ambiente y de Administración local, concretamente con la valoración de la admisibilidad o no de las quejas y la elaboración de las peticiones de informe a las administraciones afectadas.

Universidad de Barcelona. Pràcticum III de la Facultad de Derecho

Durante los meses de mayo y junio, Anna Serra Mejón, alumna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, ha realizado prácticas en nuestra Institución, bajo la tutoría de un asesor del Síndic. Sus funciones han sido de búsqueda de normativa y jurisprudencia a nivel de consumo y en el estudio de algunas quejas en este mismo ámbito.

Convenio de colaboración con el Instituto de Derechos Humanos de Catalunya

El Instituto de Derechos Humanos de Catalunya es una institución que tiene como objetivo la difusión del derecho político, económico, social y cultural, con la cual el Síndic de Greuges de Catalunya, muy especialmente, en el curso de Derechos Humanos que este Instituto organiza y que el año 2003 llegaba a la suya veintiuna edición.

Con la voluntad de reforzar esta colaboración, se firmó un convenio con la voluntad de promover la asistencia y participación en el curso de Derechos Humanos y creó una beca para un alumno en prácticas durante tres meses a nuestra Institución.

En este marco, desde octubre de 2003 hasta enero de 2004, Elena Torner Díez ha realizado un trabajo de investigación a nivel de los servicios sociales, consistente en el estudio de las recomendaciones del Síndic en estos últimos años en relación con los contenidos de los diferentes instrumentos de reconocimiento de derechos sociales suscritos por España.

B. CONVENIOS DE ASESORAMIENTO

Convenio de colaboración con el Colegio y la Asociación de Ingenieros Industriales de Catalunya

El año 1996 se suscribió con el Colegio y la Asociación de Ingenieros Industriales de Catalunya un convenio de colaboración para la realización de informes periciales y estudios técnicos en el ámbito profesional de la ingeniería, que faciliten la función investigadora del Síndic de Greuges en aquellas materias relacionadas con el medio ambiente y las actividades clasificadas que requieren de unos conocimientos especializados.

La colaboración establecida mediante este Convenio se presta desde entonces y hasta hoy con la frecuencia que el Síndic pide y con la atención y dedicación requeridas. Son unos cuantos los profesionales que, designados por el Colegio, han actuado en el curso de la investigación de quejas facilitando la resolución del Síndic.

Convenio de colaboración con la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)

El Síndic tiene suscrito un convenio con la ONCE en que se asumen compromisos de información mutua de ambas instituciones, y en la cual la Organización de Ciegos Españoles se compromete a llevar a cabo acciones informativas y formativas dirigidas al personal del Síndic a fin de que éstos adquieran los conocimientos necesarios para poder atender personas con disminuciones visuales.